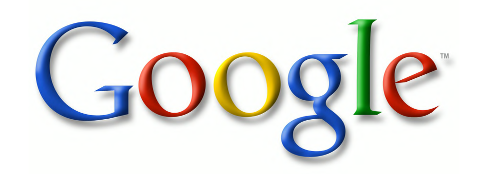


This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

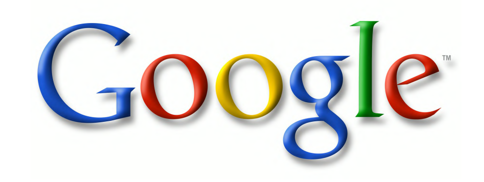
Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at http://books.google.com/



Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, ипринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

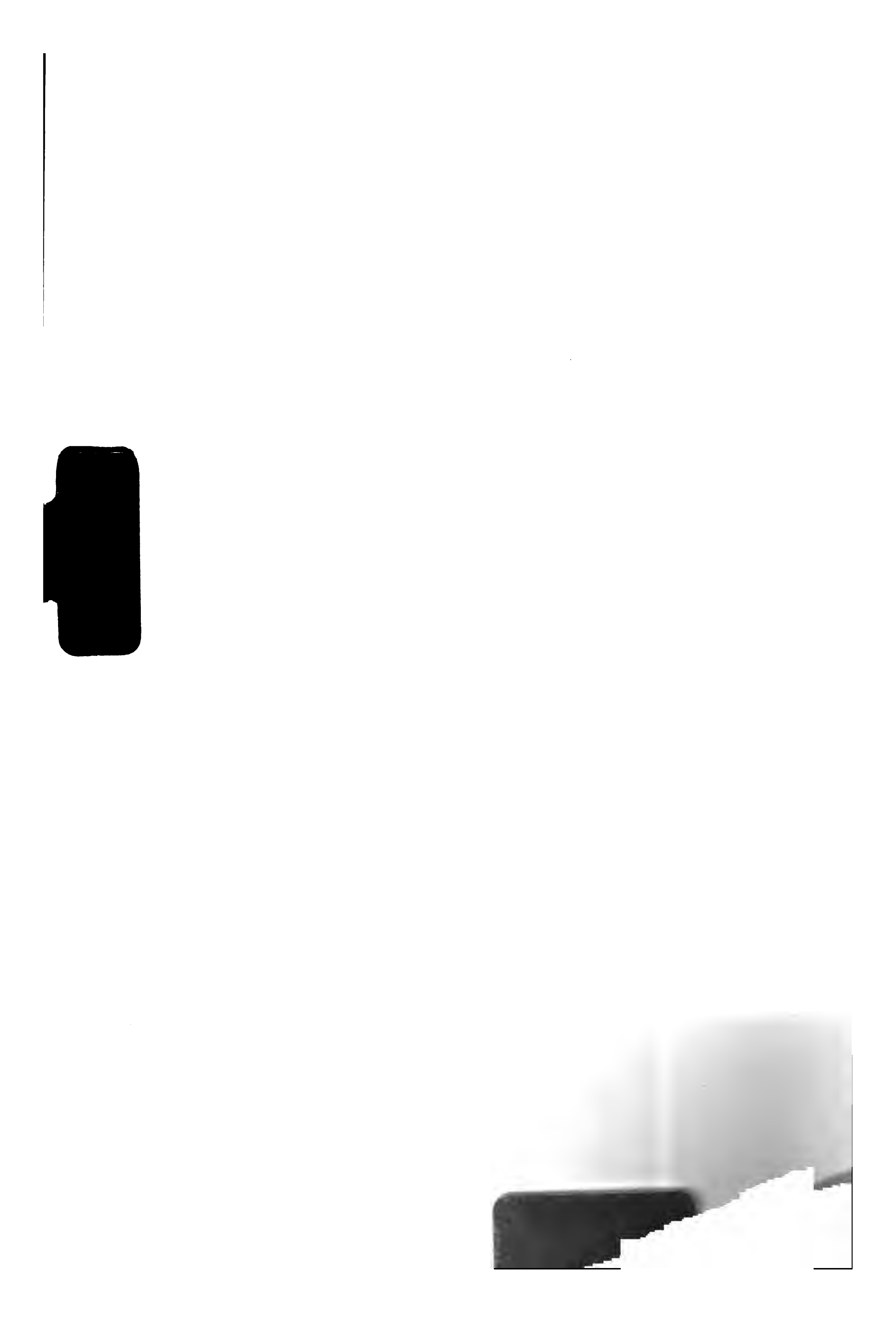
Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.
- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.
- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.
- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице http://books.google.com/







Максимъ Леруа.

ЭВОЛЮЦІЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

(СИНДИКАТЫ ЧИНОВНИКОВЪ).

ПЕРЕВОДЪ СЪ ФРАНЦУЗСКАГО
В. С. Елпатьевскаго.



С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія т-ва «Общественная Польза», Б. Подъяческая, № 39.
1907.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Критика парламентскаго режима и системы легальности, всѣ наблюденія, всѣ изслѣдованія и ученыя построенія юристовъ и политическихъ писателей, какъ бы ни были различны ихъ манеры, ихъ выводы и партіи, къ которымъ они принадлежатъ, имѣютъ общую точку отправленія — это вѣра въ дѣйствительную силу законовъ.

Формула этой вѣры можетъ быть выражена въ слѣдующихъ словахъ: организація соціальныхъ отношеній принадлежитъ изданнымъ, въ надлежащемъ порядкѣ, законамъ, только законамъ, съ ихъ предупредительными правилами и съ ихъ велѣніями.

Эта вѣра, разработанная философами XVIII вѣка, преемниками легистовъ старой Франціи, проведенная въ жизнь депутатами революціонныхъ собраній, поддерживаемая всѣми режимами и въ настоящее время черпающая свой авторитетъ въ конституціи 1875 года,—является оффиціальнымъ постулатомъ нашей политической организаціи; равнымъ образомъ она лежитъ въ основаніи метода изслѣдованій историковъ, юристовъ, публицистовъ; она же вдохновляетъ ту парламентскую дѣятельность, которую профессоръ Мейніаль назвалъ „законодательнымъ помѣшательствомъ“. Такимъ образомъ, она является и политическимъ принципомъ, и методомъ дѣйствія, и, наконецъ, теоретическимъ критеріумомъ: она управляетъ, она учитъ, она критикуетъ, она клеймитъ.

Все то, что идетъ въ разрѣзъ съ законами, юристы стараются подавить, объявляютъ произволомъ, беззаконіемъ, погрѣшностью и отклоненіемъ отъ необходимыхъ принциповъ; все это они отбрасываютъ, какъ заблужденіе и ошибку, проистекающую

изъ дурного толкованія писанныхъ правилъ. Законъ — это принципъ; все, что отклоняется отъ закона, должно быть приведено къ нему—или посредствомъ соціальнаго принужденія, или посредствомъ новаго закона. Всякое нарушеніе его велѣній разсматривается, какъ нѣчто незаконное, какъ преступленіе, какъ аномалія. Право—это законъ, нѣтъ правъ помимо закона. Вотъ законодательное помѣшательство, котораго не излечатъ теоретики преторіанской юриспруденціи.

Школьная наука, признавая обязательную силу за обычаемъ, т. е. совокупностью правилъ, самопроизвольно выросшихъ подъ давленіемъ потребностей, разсматриваетъ его, — совершенно въ разрѣзъ съ хронологіей,—какъ презюмированную волю законодателя. Итакъ, понятіе писаннаго закона она распространяетъ и на неписанныя юридическія правила обычая и традиціи. Такимъ образомъ, по самой удивительной фикціи, обычай превращается въ простую разновидность закона. Теперь считается, что писанный законъ создаетъ общество и всецѣло направляетъ его, какъ по старой теоріи считалось, что только король направляетъ свое разнообразное и обширное королевство.

Исходя изъ такой точки зрѣнія, публицисты не могутъ видѣть иныхъ средствъ противъ нашихъ политическихъ бѣдствій, какъ лучшее примѣненіе или лучшая редакція какихъ-нибудь текстовъ закона; поэтому они требуютъ новыхъ текстовъ, требуютъ пересмотра конституціи. Юристъ, который видитъ всю соціальную жизнь черезъ рамки легальности, по убѣжденію котораго все, что незаконно, должно быть сведено къ закону, какъ порядку и гармоніи, во имя закона отбрасываетъ эмпирическія правила и „незаконныя“ явленія, не задаваясь вопросомъ, не составляютъ ли эти явленія цѣлой системы, не образуютъ ли они, благодаря ихъ постоянной повторяемости и своей устойчивости, дѣйствительнаго права, реальной конституціи страны. Всѣ теоретики, проникнутые такою вѣрой, само собой понятно, не пытаются дать объясненіе неизбѣжности отступленій отъ положительнаго права; они хотятъ ихъ уничтожить, они критикуютъ ихъ отъ чистаго разума, сообразуясь съ своимъ идеальнымъ типомъ, вырывая явленія изъ ихъ среды, отъ ихъ источниковъ, отъ опредѣляющихъ ихъ условій; такое толкованіе неизбѣжно придастъ имъ видъ случайныхъ или „произвольныхъ“. Такъ, напримѣръ, одинъ юристъ, авторитетъ котораго великъ въ школѣ, г. Гарро, говоритъ о соціализмѣ и анархизмѣ, какъ о „двухъ злокачественныхъ

прыщахъ, вскочившихъ на великой революціонной ереси общественнаго договора“ [1]).

Вотъ что придаетъ полемическій характеръ всѣмъ трудамъ, которые затрагиваютъ политическую организацію, даже самымъ серьезнымъ, даже тѣмъ, которые стремятся къ самому полному объективизму. Если они исходятъ и изъ точныхъ фактовъ, тщательно собранныхъ и описанныхъ, они толкуютъ ихъ тенденціозно и, такимъ образомъ, отнюдь не давая намъ правильнаго представленія о нашемъ дѣйствительномъ юридическомъ состояніи, они извращаютъ его форму, его роль и взаимное отношеніе его частей. Описанія, объясненія и построенія юристовъ и публицистовъ представляютъ собою лишь наборъ нападокъ или похвалъ по отношенію къ обществу, котораго они не любятъ или любятъ черезчуръ. Не является ли такая метода отрицаніемъ исторической необходимости и соціальнаго детерминизма, не дѣлаетъ ли она невозможной науку,—безпристрастную систематизацію фактовъ,—разъ въ ихъ глазахъ факты, по принципу, являются чѣмъ-то случайнымъ, что могло бы быть инымъ, могло бы и вовсе не быть? Становятся невозможны ни осмысленная политическая практика, ни юридическая наука, ни соціологія. Остается только ученая полемика между профессорами политиками: ибо кто же не сумѣетъ распознать политическихъ и религіозныхъ симпатій, которыя опредѣляютъ произведенія нашихъ историковъ, юристовъ и соціологовъ?

Другой методъ состоялъ бы въ изслѣдованіи текстовъ законовъ, ихъ примѣненія и ихъ нарушеній, ихъ противорѣчія съ обычаемъ, какъ элементомъ развитія, при этомъ и примѣненія и нарушенія закона разсматривались бы одинаково, какъ необходимыя безспорно, a priori,—какъ неизбѣжныя явленія. Въ такомъ случаѣ дѣло шло бы уже не о критикѣ, не объ устраненіи „незаконныхъ явленій“, какъ фактовъ болѣе или менѣе анормальныхъ, исключительныхъ и произвольныхъ; дѣло шло бы и не о томъ, чтобы придать имъ тѣ или другіе эпитеты; всѣ старанія должны бы быть направлены къ тому, чтобы закрѣпить эти явленія, какъ матеріалъ для нашего конституціоннаго статута, по существу своему столь же законнаго, какъ законность и конституціонность, буквально понимаемыя. Исключенія и нарушенія вошли бы въ область права, которое отнынѣ стало бы разсма-

[1]) Traité th. et prat. du droit pénal français, supplément, 1895, p. 1.

*

триваться, какъ совокупность правилъ совмѣстной общественной жизни,—правилъ какъ писанныхъ, такъ и обычныхъ, въ одинаковой мѣрѣ; они изучались бы, какъ юридическія явленія, одинаково необходимыя, одинаково оправдываемыя; это было бы доказательствомъ, что жизнь стала слишкомъ разнообразна, слишкомъ широка, чтобы ее могли регулировать предписанія и предвидѣнія человѣка,—будь онъ мудръ, какъ Миносъ, и могуществен ъ, какъ Людовикъ XIV. Такимъ образомъ усилія юриста вмѣсто того, чтобы стремиться устранить того или другого рода практику, какъ отступленіе отъ правилъ, помогали бы точно опредѣлить такую практику, чтобы предоставить ее своей эволюціи, не думая ни критиковать, ни управлять фактами.

Задача историка, юриста, соціолога состоитъ въ открытіи дѣйствительной юридической практики; они должны быть служителями исторической необходимости; не внося въ изслѣдованіе своихъ вѣрованій, они должны искать и изслѣдовать тѣ смутныя и неумолимыя вліянія, которыя дѣйствуютъ на всѣхъ людей данной эпохи, независимо отъ того, хотятъ они этого, или нѣтъ. Благодаря этимъ вліяніямъ, самая объективная наука является въ то же время и философіей. Во всякой политической теоріи, чтобы понять ее объективно, изслѣдователь долженъ различать двѣ части: во-первыхъ, она выражаетъ опредѣленное время; во-вторыхъ, она стремится направлять общество. Разсматриваемая въ послѣднемъ смыслѣ, всякая теорія ложна: кто еще думаетъ серьезно, что идеи ведутъ за собою міръ? Такая теорія можетъ быть сохранена лишь какъ фактъ, какъ историческое свидѣтельство. Конечно, историкъ можетъ сопоставлять теоріи съ практикой, но это сопоставленіе не должно ли кончаться всегда посрамленіемъ политическаго или ученаго предвидѣнія? Если такая теорія не вырождается въ простую полемику, она входитъ въ исторію и становится новымъ фактомъ въ рукахъ историка, который стремится только къ пониманію.

Великая французская революція организовала опредѣленную систему закона и власти, она установила и опредѣленную ихъ доктрину. Откуда произошли эта система и эта доктрина, на что отвѣчали онѣ, какъ развивались онѣ до нашего времени, каковы въ настоящее время наша система и наша доктрина закона и власти? Такова задача, которую мы ставимъ себѣ, предпринимая

попытку дать систематизацію дѣйствующихъ юридическихъ фактовъ; при этомъ мы не будемъ отдавать исключительнаго предпочтенія фактамъ легальнаго или конституціоннаго характера.

Теорія закона въ томъ видѣ, въ какомъ ее формулировали члены Учредительнаго Собранія и Конвента, носитъ регальный [1]) характеръ; этимъ регальнымъ характеромъ проникнуто понятіе закона и правительства, которое господствуетъ среди юристовъ, государственныхъ людей и частныхъ лицъ; оно регально по своимъ тенденціямъ и по своей организаціи. Низвергнувъ королевскую власть, законъ воспринялъ отъ нея нѣкоторыя ея свойства и такимъ путемъ перенесъ элементы монархіи и въ наши республиканскія учрежденія и даже въ головы соціалистовъ,—и реформистовъ, и революціонеровъ.

Эта регальная концепція закона и власти, формулированная буржуазіей, въ настоящее время атакуется фактами и доктринами такъ же, какъ сама она атаковала абсолютную власть короля. Складывается новая практика, еще буржуазная, которая, развивая принципъ политическаго равенства, установила демократію; но эта послѣдняя, въ свою очередь, наталкивается на другую практику—на практику профессіональнаго федерализма, вырабатываемую синдикатами и ассоціаціями рабочихъ и чиновниковъ. Въ настоящее время мы присутствуемъ при встрѣчѣ между демократіей, которою заканчивается монархія, и синдикальнымъ федерализмомъ, созданнымъ пролетаріатомъ крупной промышленности. Тщетны попытки смѣшать одно съ другимъ эти два движенія. Развитіе демократіи, антагонизмъ между демократіей и соціализмомъ,—вотъ въ чемъ заключается весь кризисъ современнаго государства: это кризисъ конституціонный или кризисъ государственной власти.

Значеніе конституціонныхъ вопросовъ было исключительно велико въ концѣ XVIII вѣка и въ началѣ XIX вѣка: достаточно вспомнить Учредительное Собраніе, революціонныя конституціи до наполеоновскаго дополнительнаго акта включительно, Сіейса, потомъ хартію со статьями и брошюрами, которыя были порождены ею, де-Бональда, де-Местра, Шатобріана, Ланжуинэ, Бенжамена

[1]) Прим. перев. Подъ словомъ régalien, очень часто употребляемымъ авторомъ, послѣдній подразумѣваетъ дискреціонный и непререкаемый характеръ государственной власти,—это наслѣдіе абсолютной королевской власти съ ея привилегіями и регаліями короны. Мы предпочли передать этотъ терминъ словомъ „регальный“, чѣмъ прибѣгать каждый разъ къ описательному способу, что очень загромоздило бы русскій текстъ.

Констана, пренія въ палатахъ во время реставраціи, всѣ посвящаемыя этой хартіи; вотированіе избирательныхъ законовъ 1818 и 1820 годовъ, созданіе каѳедръ конституціоннаго права на юридическихъ факультетахъ. Волновались по поводу принципа раздѣленія властей, министерской отвѣтственности, парламентской неприкосновенности, распущенія палатъ, права регламентаціи, контроля бюджета, права инициативы, ценза, избирательной правоспособности. Одни и тѣ же вопросы озабочивали всѣ партіи. Прокламація, обращенная къ народу депутатами 31 іюля 1830 г., говорила: „герцогъ Орлеанскій посвятилъ себя дѣлу націи и конституціи". Революція 1830 г. совершилась изъ-за хартіи, на почвѣ конституціоннаго вопроса, т. е. вопроса государственной власти.

Интересъ къ этимъ вопросамъ все падалъ и падалъ вплоть до нашихъ дней, вмѣстѣ съ разгромомъ партіи ревизіонистовъ, требовавшихъ пересмотра конституціи, и съ исчезновеніемъ вопроса о пересмотрѣ конституціи изъ программъ радикаловъ-республиканцевъ. Конституціонный индифферентизмъ развился въ буржуазной средѣ; конечно, борьба и политическія различія не исчезли, они просто ослабились и превратились въ споры между партіями однородными, несмотря на различіе этикетокъ. Различія между умѣренными и радикалами не имѣютъ ничего общаго съ тѣми различіями, которыя раздѣляли представителей сельскаго и промышленнаго населенія во время послѣреволюціонной монархіи. И тѣ и другіе одинаково умѣренные, ихъ отличаетъ только тактика.

Вотъ источникъ политической индифферентности, отмѣчаемой всѣми публицистами и всѣми государственными людьми: это индифферентность къ власти, къ ея осуществленію, къ ея организаціи.

Эта индифферентность не имѣетъ значенія отрицательнаго, подъ ней не скрывается дѣйствительной бездѣятельности людей: она означаетъ только ослабленіе режима,—работа по устройству этого режима не привлекаетъ болѣе. Все менѣе и менѣе вопросъ идетъ о власти: въ самомъ дѣлѣ теперь уже дѣло отнюдь не идетъ ни объ установленіи власти, ни даже объ обновленіи ея; въ настоящее время совершаются лишь консервативные акты, которые не порождаютъ никакой страсти. Это—демократія, т. е. режимъ гражданскаго равенства. „Между существами равными, писалъ Ламенне въ своемъ Опытѣ о религіозной индифферентности, не существуетъ, естественно, ни обязанностей, ни правъ, ни подданныхъ, ни власти, не существуетъ, слѣдовательно, возможности

какого бы то ни было порядка". Его равныя существа, буржуазный классъ, пересталъ спорить изъ-за преимуществъ власти; онъ становится индифферентнымъ—по отношенію къ ней, какъ къ таковой. Такимъ образомъ можно сказать, что политическая индифферентность есть прирожденное свойство демократіи.

Разъ демократія утверждена, то уже незачѣмъ спрашивать себя, долженъ ли народъ быть сувереномъ, имѣетъ ли большинство право принуждать меньшинство. незачѣмъ даже спрашивать себя, какъ ограничить власть числа посредствомъ представительства меньшинства: съ равенствомъ должно исчезнуть понятіе законно господствующаго (le superieur légitime), оно исчезаетъ по мѣрѣ установленія равенства; нѣтъ болѣе ни меньшинства, ни большинства, ни возможнаго угнетенія, такъ какъ спорный вопросъ о большинствѣ, въ смыслѣ различій власти, можетъ возникнуть лишь при наличности неравенства.

Индифферентность демократіи въ политической области нельзя разсматривать ни какъ признакъ упадка умственной энергіи, ни какъ признакъ забвенія соціальной солидарности; это ни эгоизмъ, ни лѣность, ни безнравственность: эта индифферентность заключаетъ въ себѣ развитіе одного принципа, принципа авторитета, фактической зависимости болѣе слабыхъ, облеченной различными конституціонными словами и формами, которыя, однако, могутъ быть сведены къ одному слову: правительство. Индифферентность эта заканчиваетъ собою большое движеніе индивидуальной эмансипаціи буржуазіи, которое послѣдствіемъ своимъ имѣло паденіе феодализма и монархіи. Тысячелѣтнія усилія ведутъ отъ феодализма къ абсолютной монархіи, отъ абсолютной монархіи къ монархіи конституціонной, къ гражданскому равенству; сколько было этаповъ, когда люди высказывали свою индифферентность и нелюбовь къ сеньеру, къ королю, наконецъ, къ парламенту!

Если эту индифферентность привести къ ея источникамъ, то она окажется фактомъ неизбѣжнымъ; и напрасно пытаться свести ее съ пути ея долгой эволюціи. Всѣ попытки парламентской реформы, пересмотра конституціи, увеличеніе власти президента республики, присоединеніе Государственнаго Совѣта къ Парламенту,— остаются и будутъ оставаться безсильными вернуть человѣка къ его прежнимъ интересамъ; ихъ призывъ ужъ болѣе не волнуетъ его. Эти реформы могутъ даже невольно помочь эволюціи того, съ чѣмъ они борятся, подобно тому, какъ Шатобріанъ и Жозефъ де-Местръ не знали, что, служа монархіи и легитимизму, они

служили революціи. служили ей даже своими мнѣніями и своими дѣйствіями, самыми авторитарными и самыми теократическими, въ томъ числѣ и войною съ Испаніею, предпринятой во славу Бурбоновъ. Шатобріанъ, который въ своихъ мемуарахъ хвалитъ себя за то, что онъ предпринялъ эту войну во имя легитимизма, лишь разбудилъ ею военную славу Бонапарта. Военная слава,— это Бонапартъ, это избирательная монархія, т. е. революція. Это настолько вѣрно, что въ концѣ концовъ Шатобріанъ долженъ объявить себя республиканцемъ, при одномъ воспоминаніи объ этой военной прогулкѣ, которая была главной мыслью, осуществленной въ его короткое министерство. Буржуа, бросавшіеся къ окнамъ, чтобы видѣть дефилированіе будущихъ побѣдителей Трокадеро, смотрѣли, сами того не зная, на погребальный кортежъ монархіи. Людовикъ XVIII готовилъ мѣсто для Людовика-Филиппа, „короля-гражданина“.

Существуетъ цѣлый рядъ фактовъ, имѣющихъ тотъ же смыслъ, они согласуются между собою, составляютъ одну систему,—ихъ соединяетъ необходимость и они объясняются необходимостью. Постараемся понять ихъ такъ, какъ они представляются, во всей ихъ сложности и въ ихъ развитіи, вводя даже теоріи, которыя какъ будто нарушаютъ ихъ, но которыя, въ дѣйствительности, связаны съ ними и опредѣляются ими. Тогда мы будемъ имѣть объективную картину нашего государственнаго строя, нашихъ соціальныхъ отношеній, нашей демократической конституціи; тогда обнаружится единство столькихъ усилій, которыя борются и уничтожаютъ одно другое подобно тому, какъ боролись эти программы монтаньяровъ и жирондистовъ, различіе которыхъ, теперь, въ изложеніи г. Оляра, мы уже не можемъ постигнуть.

Парламентъ замѣнилъ собою короля; его прерогативы возвращаются къ отдѣльнымъ лицамъ, теряясь въ коллективности, въ видѣ законодательныхъ правъ, которыя присваиваютъ себѣ судьи и Государственный Совѣтъ; въ видѣ всѣхъ случаевъ вмѣшательства исполнительной власти въ область законодательства, которые теоретики подводятъ подъ понятіе полномочія, полученнаго отъ законодательной власти; въ видѣ права администраціи издавать регламенты; въ видѣ правъ, предоставленныхъ выборнымъ учрежденіямъ; наконецъ, въ видѣ парламентскаго вмѣшательства, которое по существу, является признакомъ тѣсной избирательной зависимости депутатовъ. Суверенъ сталъ нынѣ не болѣе, какъ исполнителемъ-чиновникомъ. Судебная власть въ настоящее время, болѣе

чѣмъ когда-либо, стѣснена контролемъ общественнаго мнѣнія, нашедшаго свою организацію въ „лигѣ правъ человѣка“. Широкое право толкованія, которое она себѣ присваиваетъ, правду говоря, не расширяетъ ея верховнаго права; въ этомъ отношеніи ея произволъ только кажущійся; она связана соглашеніями сторонъ, фактическими данными процесса; эти соглашенія, эти данныя диктуютъ ея рѣшеніе. Они же, а также соціальный интересъ, заставляютъ судей истолковывать законъ. Исполнительная власть находится какъ бы въ плѣну въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ: синдикаты и ассоціаціи, созданныя по закону 1901 года, спорятъ съ нею, ограничиваютъ ее, соціализируютъ или демократизируютъ ее—это зависитъ отъ точки зрѣнія; Государственный Совѣтъ ограничиваетъ ея произволъ, замыкаетъ ее въ область права, принуждаетъ ее уважать свои декреты, подчиняетъ ее режиму законности. Такимъ образомъ эти несмѣняемые члены Государственнаго Совѣта оказываются препятствіемъ на пути произвола власти, подобно тому, какъ въ былое время король, продавая должности въ силу своей абсолютной власти, невольно создавалъ несмѣняемость должностныхъ лицъ въ виду невозможности для него уплатить имъ ихъ деньги. Законъ нисходитъ съ Синая, откуда онъ разсылалъ свои лучи, какъ выразился метафорически Карно во время преній въ Конвентѣ; онъ перестаетъ воплощать индивидуальную волю короля или даже Бога, онъ теряетъ старые атрибуты общности, вѣчности, неподвижности; онъ перешелъ на службу демократіи; и какъ депутатъ, понизившись въ рангѣ, превратился въ чиновника, такъ и онъ не стремится къ иному, какъ быть воплощеніемъ необходимости и науки.

Не такъ давно власть была делегирована (это фикція, которою юристы хотятъ оправдать бездѣятельность и безсиліе большого числа, какъ принципа) и стала расходиться по ассоціаціямъ, гдѣ сосредоточиваются частные интересы, гдѣ отдѣльныя лица подчиняются своимъ собственнымъ законамъ, законамъ, которые вытекаютъ изъ особыхъ потребностей ихъ интересовъ, при неизбѣжномъ вліяніи солидарности; въ демократіи нѣтъ болѣе власти: власть превращается въ простое завѣдываніе, регулирующую дѣятельность, сотрудничество, соглашенія, договоры, въ тысячу средствъ, которыя употребляютъ люди въ отношеніяхъ другъ съ другомъ, когда у нихъ одинаковая сила и одинаковая культура. Тогда говорятъ, что власть умираетъ, что уваженіе къ ней исчезаетъ, что общество становится анархическимъ, что нѣтъ болѣе

религіи. Это вѣрно: равенство родитъ демократію; совокупность учрежденій и союзовъ становится на мѣсто стараго порядка, проникнутаго духомъ регальности и религіозности. Равные между собою люди сами завѣдуютъ своими дѣлами, и было бы непонятно, если бы они стали управлять другъ другомъ. Нужно сказать, что и король, сохраняющій свое положеніе при парламентаризмѣ, исходящемъ изъ принципа національнаго суверенитета, уже болѣе почти не царствуетъ.

Демократія есть движеніе противъ власти, но только по отношенію къ самой себѣ, въ пользу тѣхъ, которые пользуются благами гражданскаго равенства. Въ своихъ отношеніяхъ съ рабочимъ классомъ она опоминается: тогда исчезаетъ „анархія", чтобы дать мѣсто силѣ, невѣріе—„религіи для народа"; тогда выступаетъ на сцену принужденіе, необходимый результатъ экономическаго неравенства. Если разсматривать демократію съ этой стороны, то оказывается, что демократія признаетъ авторитетную власть (l'autorité), любитъ ее и пользуется ею; она объявляетъ себя даже сторонницей ничѣмъ не стѣсняемой власти (s'affirme autoritaire) во всей этой области неравенства, это якобинство. Итакъ, можно сказать, что въ настоящее время существуетъ „буржуазная анархія", отсутствіе власти, которое выгодно для буржуазіи; объ ней слишкомъ часто заявляли публицисты, чтобы можно было сомнѣваться въ ея существованіи; впрочемъ, она видна для всѣхъ. Но этой „анархіи класса" отнюдь не соотвѣтствуетъ отсутствіе правительства, которое было бы выгодно для всѣхъ живущихъ въ демократической средѣ: эта „анархія" кончается въ тотъ моментъ, когда демократія вступаетъ въ отношенія или въ конфликтъ съ тѣми, которые не могутъ пользоваться гражданскимъ равенствомъ. Итакъ, демократія представляетъ собою режимъ лишь классовой свободы и равенства; она доказываетъ, что власть невозможна между людьми равными. Но она ничего не можетъ сдѣлать для уменьшенія экономическаго неравенства: вотъ почему въ демократическомъ государствѣ существуетъ государственная власть регальнаго характера.

Существуетъ другая политическая индифферентность—индифферентность рабочаго класса, которая присоединяется къ индифферентности буржуазіи, но не сливается съ ней. Одна является концомъ отжившаго режима, неспособнаго найти новыхъ конституціонныхъ формъ, которыя, дѣйствительно, были бы новы и сильны, режима, осужденнаго на произволъ въ опредѣленіи цѣлей власти: этотъ ре-

жимъ живетъ на счетъ самого себя, послѣдними усиліями охраняя свою традиціонную силу. Другая является началомъ новаго режима, это отрицаніе прошлаго, отказъ продолжать служить ему, защищать его, усиливать его и смѣшиваться съ нимъ. Рабочій классъ ищетъ и находитъ лучшее выраженіе своего антагонизма въ отрицаніи политики, т. е. совокупности силъ, которыя удерживаютъ его въ положеніи зависимыхъ наемныхъ рабочихъ (dans le salariat), онъ индифферентенъ лишь по отношенію къ буржуазной политикѣ. Онъ тоже отрицаетъ власть,—но у буржуазіи это признакъ безсилія; у рабочаго класса—это признакъ силы и новаго духа.

Политическая индифферентность, конецъ „политической вѣры" отмѣченный Вальдекомъ-Руссо, означаетъ конецъ эволюціи буржуазіи: это значитъ, что она не имѣетъ болѣе силы, чтобы ковать новое оружіе для поддержанія своей гегемоніи. Противъ нея поднимается рабочій классъ, который рекрутируетъ своихъ членовъ даже въ административныхъ учрежденіяхъ; онъ индифферентенъ лишь по отношенію къ сохраненію этой старой политической вѣры, но не по отношенію къ своему положенію, — положенію рабочаго класса; въ этомъ отношеніи, напротивъ, онъ проявляетъ большое политическое и конституціонное увлеченіе: ассоціаціи чиновниковъ, синдикаты рабочихъ, федераціи. Всеобщая конфедерація труда,—вотъ созданія и свидѣтели этого увлеченія. Эта дѣятельность изсушаетъ источники, изъ которыхъ демократія черпаетъ свои численныя силы.

Нѣтъ ничего сложнѣе той двойственной эволюціи, при которой мы присутствуемъ въ качествѣ воинственныхъ и болѣе или менѣе лицемѣрныхъ свидѣтелей.

Большая часть юристовъ и политическихъ дѣятелей держится того мнѣнія, что непрерывныя измѣненія соціальной организаціи обязаны внутренней силѣ, необходимости въ движеніи, болѣе или менѣе независимой отъ внѣшнихъ условій; что эта сила, достаточная для всѣхъ видоизмѣненій, сама въ себѣ заключаетъ всѣ возможности, нужно только предоставить ей свободно дѣйствовать: если соціализму суждено осуществиться, думаютъ они, то это случится неизбѣжно,—какъ рѣшеніе геометрической задачи вытекаетъ изъ напередъ данныхъ теоремъ и предпосылокъ.

Тардъ далъ критику этой лѣнивой соціологіи въ своихъ „Трансформаціяхъ права", онъ критиковалъ ее, какъ несоотвѣтствующую фактамъ. Его критика, сдѣланная съ исторической точки зрѣ-

нія, имѣетъ нѣкоторое отношеніе и къ практикѣ синдикатовъ и ассоціацій чиновниковъ,—ибо нѣтъ ничего болѣе противорѣчащаго синдикальной дѣятельности, чѣмъ эта вѣра въ своего рода соціологическое предопредѣленіе.

Законъ эволюціи, возведенный въ абсолютное правило, взятый въ общей формѣ, является не столько аксіомой, сколько философскимъ положеніемъ, боевымъ убѣжденіемъ его сторонниковъ. Въ самомъ дѣлѣ онъ означаетъ, что трансформація совершается наверху, тѣми, въ рукахъ которыхъ находится политическая власть,— этотъ органъ и сохраненія традицій и нововведеній, ибо вторыя рождаются изъ первыхъ; онъ учитъ, что иниціатива должна оставаться въ рукахъ высшихъ, владѣющихъ классовъ; онъ совѣтуетъ предоставить руководство соціальнымъ движеніемъ въ руки тѣхъ, которые владѣютъ имъ въ настоящее время, въ руки законодателей, не придавая никакого значенія тѣмъ, которые не имѣютъ никакой традиціи и по этому самому, будто бы, неспособны къ творчеству новаго: это соціологія чисто монархическаго характера.

Если бы соціальныя перемѣны совершались бы, такимъ образомъ, непремѣнно сверху, то была бы невозможна никакая революція, даже никакой мирный прогрессъ, ибо, если всякое нововведеніе въ зародышѣ лежитъ въ традиціи, то какъ предположить, что люди, чуждые такой традиціи (въ настоящее время наемные рабочіе), когда бы то ни было смогутъ добиться того, что соотвѣтствовало бы ихъ положенію, и, съ другой стороны, какъ предположить, что эти высшіе классы имѣютъ задатки, необходимые для эмансипаціи людей, чуждыхъ ихъ традиціи? Не думаютъ ли, что разрушительные принципы власти, семьи, собственности, отечества, выдвинутые профессіональнымъ синдикализмомъ, являются лишь логически необходимымъ развитіемъ гражданскихъ принциповъ собственности, семьи, отечества? Въ дѣйствительности, это нѣчто совершенно другое,—это видно по антагонизму, который ежечасно возникаетъ между закономъ и рабочимъ движеніемъ. Напрасно стараются найти точки соприкосновенія и взаимодѣйствія. „Среди приблизительно трехъ тысячъ синдикатовъ предпринимателей и рабочихъ найдется лишь очень немного такихъ, которые не нарушали ли бы закона“. Такъ говорилъ одинъ изъ министровъ юстиціи передъ парламентской комиссіей труда 12 февраля 1894 года; это остается вѣрнымъ и по настоящее время.

Если измѣненія не имѣютъ такого механическаго и реальнаго характера, какой придаютъ ему нѣкоторые теоретики, нельзя од-

нако отрицать, что эволюція существуетъ; достаточно взглянуть вокругъ себя, чтобы увидѣть ее. Право буржуазіи измѣняется, обогащается, въ извѣстныхъ частяхъ, новыми началами и бѣднѣетъ въ другихъ отношеніяхъ, за недостаткомъ примѣненія и потребности. Законы и судебная практика смѣняютъ одни другіе, не слишкомъ измѣняясь въ своей сущности. Итакъ эволюція существуетъ; при этомъ слѣдуетъ сказать, что отдѣльныя измѣненія, которыя ее образуютъ, остаются въ рамкахъ первоначальной системы: новыя начала, даже самыя революціонныя, остаются еще буржуазными, они живутъ, оставаясь еще связанными съ традиціей, въ которой они черпаютъ свое законное оправданіе. Существуетъ развитіе, ставшее неизбѣжнымъ, благодаря расширенію соціальныхъ отношеній; существуетъ демократія, широкій и глубокій ростъ гражданскаго равенства; но это развитіе движется по пути, начертанному вѣками, по дорогѣ, которою шли короли; эта эволюція развертывается на полѣ, предназначавшемся для другихъ маневровъ, для прежнихъ эволюцій, болѣе простыхъ и болѣе ограниченныхъ.

Это крупная и сложная эволюція, но замѣтно, однако, что она не переходитъ извѣстной границы; наблюденіе приводитъ къ выводу, что если бы эволюція переступила эту границу, это повлекло бы смерть учрежденій, развитіе которыхъ она воплощаетъ. Нельзя не видѣть, что что-то связываетъ ихъ съ традиціей во всѣхъ направленіяхъ, въ какихъ они себя проявляютъ. Эволюція является какъ бы плѣнницей: если она идетъ дальше поставленныхъ ей границъ, она перестаетъ быть сама собою, тамъ является непредвидѣнный незнакомецъ — переворотъ, революція.

Жоресъ, болѣе или менѣе находящійся подъ вліяніемъ механическаго направленія соціологіи, пытался доказать въ рядѣ статей въ Petite République, что постепенныя видоизмѣненія гражданской собственности въ концѣ концовъ приведутъ къ созданію новой собственности, собственности соціальной; онъ думалъ найти доказательства этого въ демократическомъ законодательствѣ, которое, казалось, дѣйствительно разрушило уже значительную часть индивидуализма гражданскаго кодекса. Если бы его аргументація была точнѣе, то онъ сдѣлалъ бы выводъ, что юридическіе институты буржуазіи обладаютъ безконечной способностью къ эволюціи, выходя даже за предѣлы своихъ основныхъ началъ, и мы могли бы надѣяться, что капиталистическая эволюція, болѣе могущественная, чѣмъ король Англіи, сможетъ, наконецъ, вопреки

старой остротѣ англійскихъ законниковъ, превратить мужчину въ женщину. Надежда, отъ которой, несомнѣнно, благоразумнѣе воздержаться.

По убѣжденію Жореса, узуфруктъ, право пользованія, наемъ жилищъ, сервитуты и другіе подобныя права представляютъ собою „расчлененія“ полнаго права „собственности“. Остается вѣрнымъ, пишетъ онъ, что даже въ области буржуазныхъ отношеній, что даже въ сферѣ буржуазныхъ интересовъ индивидуальная собственность не представляетъ чего-нибудь абсолютнаго, не составляетъ недѣлимаго цѣлаго, но способна разлагаться и растворяться[1]).

Гражданину Жоресу слѣдуетъ отвѣтить, что всѣ эти расчлененія только по внѣшности могутъ быть приняты за коллективистскія, въ дѣйствительности они составляютъ правила, необходимыя для пользованія индивидуальной собственностью, и по возрасту своему гораздо старше современныхъ демократій. Если они отрицаютъ право собственности съ абсолютной и вмѣстѣ съ тѣмъ химерической точки зрѣнія, то они утверждаютъ его съ точки зрѣнія соціальной и позитивной. Безъ этихъ „расчлененій“ никакая индивидуальная собственность не была бы возможна; политика не знаетъ абсолютнаго юридическаго индивидуализма, даже римское право не признаетъ его, по тому общему соображенію, что люди, живя въ обществѣ и дѣйствуя одинъ на другого, взаимно обусловливаютъ жизнь другъ друга, слѣдовательно, такія „расчлененія“ не посягаютъ на индивидуальную собственность.

Если мы возьмемъ другую область, напримѣръ, административное обжалованіе превышеній власти, то мы придемъ къ аналогичному выводу: мы видимъ, что расширеніе обжалованія останавливается, какъ бы по необходимости, на томъ пунктѣ, гдѣ можетъ грозить опасность равновѣсію режима. Это обжалованіе, очень полезное, представляющее дѣйствительную гарантію противъ власти; но самыя слова показываютъ, что жалоба не направляется, собственно, противъ власти: она имѣетъ въ виду лишь превышенія власти; ею спасается авторитетъ власти, которую она очищаетъ. Оставаясь, по существу, неприкосновенной, власть развивается, демократизируется, если угодно, какъ видоизмѣняется и собственность,—не измѣняя своего основного характера; за этимъ обжалованіемъ дѣйствій власти, мы не видимъ свободныхъ обществъ производителей, или хотя бы сотрудничества

[1]) Жоресъ. Соціалистическіе этюды (Переведено по-русски). Эта книга представляетъ собою собраніе статей изъ газеты „La Petite République“.

между чиновниками и ихъ начальствомъ, какъ того требуютъ профессіональныя федераціи рабочихъ и чиновниковъ. Въ видѣ доказательства, достаточно сослаться на нѣсколько строкъ одного виднаго представителя юридической науки, Мориса Оріу. Отмѣчая съ симпатіей новое средство защиты, предоставленное лицамъ, зависимымъ отъ администраціи, онъ очень заботится, чтобы это обжалованіе не нарушало авторитарнаго характера власти: „Государственный Совѣтъ повсюду заставилъ отступить старый предразсудокъ, по которому чиновники должны находиться въ такомъ подчиненіи государственной власти, что они не могутъ ни обсуждать законности ея актовъ, ни добиваться своихъ правъ, нарушенныхъ ею. Онъ установилъ, что чиновники являются гражданами или подданными особаго рода, у которыхъ подданство, хотя въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ и болѣе тѣсное, не уничтожаетъ однако двухъ существенныхъ прерогативъ всякаго свободнаго подданнаго правового государства: во-первыхъ, право требовать, чтобы даже при осуществленіи права повелѣнія (commendement) законъ строго соблюдался, и какъ слѣдствіе этого, право жаловаться на нарушеніе закона; во-вторыхъ, право выступать стороною въ процессѣ съ государственной властью, всякій разъ когда ихъ отношенія подданства сочетаются съ отношеніями къ государству, какъ къ предпринимателю (de rapports de gestion)“ [1]). Итакъ, обжалованіе превышеній власти не затрогиваетъ ни особаго вида подданства, ни права повелѣнія.

Все специфически рабочее и синдикальное остается въ синдикатахъ: борьба съ патронатомъ развертываетъ классовыя силы рабочаго класса, также какъ по отношенію къ нему эта борьба развертываетъ силы буржуазнаго класса. Соціалистическая эволюція существуетъ, но эта эволюція совершается въ нѣдрахъ рабочаго класса; она не имѣетъ ничего общаго съ буржуазной эволюціей. Существуетъ одновременность движеній, но они не имѣютъ ничего общаго, кромѣ экономической системы, среди которой живутъ,—индустріализма. И та и другая эволюція, и демократія и соціализмъ, развиваются въ зависимости отъ однихъ и тѣхъ же техническихъ условій, но они все дальше и дальше расходятся другъ отъ друга по мѣрѣ того, какъ болѣе слабая сторона опредѣляется, начинаетъ сознавать самое себя, организуется, дисциплинируется. Мы видимъ, что, несмотря на обиль-

---

[1]) Sirey, 1904 г. 3. 121 (прим.).

ное соціальное законодательство, многіе тексты котораго полезны и благодѣтельны, пролетаріатъ все больше и больше становится въ оппозицію къ буржуазіи; два класса дифференцируются и ихъ не удается соединить, несмотря на усилія слишкомъ ловкихъ политиковъ и недостаточно изобрѣтательныхъ филантроповъ.

Нельзя отрицать исторической преемственности, но нужно имѣть въ виду характеръ этой преемственности. Движеніе, бывшее нѣкоторое время единымъ, распалось на два направленія, которыя все болѣе и болѣе удаляются одинъ отъ другого, сохраняя, впрочемъ, взаимное вліяніе другъ на друга, — это движеніе буржуазное и движеніе пролетарское; раздѣленіе это смутно сказывалось уже въ союзахъ подмастерьевъ. Такимъ образомъ мы можемъ прослѣдить два движенія, какъ два логическихъ ряда; каждое представляетъ свой особый типъ развитія; эволюціонисты же хотѣли смѣшать ихъ между собою, вопреки всякому историческому наблюденію. И то и другое было исторически необходимо, но мы не должны забывать, что эта необходимость, дѣйствіе которой мы видимъ въ прошломъ, зависитъ отъ усилій заинтересованнаго класса и отъ совершенно непредвидѣнныхъ нововведеній, вводимыхъ развитіемъ индустріальныхъ силъ. Одно движеніе развиваетъ государство и власть, другое — ихъ отрицаетъ и подготовляетъ профессіональный федерализмъ и договорную дисциплину: этотъ конфликтъ составляетъ почти все содержаніе настоящей книги.

———

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Проблема государства.

Ассоціаціи чиновниковъ и враждебность правительства по отношенію къ нимъ поставили передъ общественнымъ мнѣніемъ проблему самого современнаго государства; онѣ вскрыли кризисъ, который переживаетъ государственная служба съ точки зрѣнія техники и личнаго состава; въ то же время онѣ сорвали покровъ съ авторитета конституціонныхъ хранителей іерархіи,—министровъ и парламента.

Мы видимъ съ одной стороны ассоціаціи чиновниковъ, которыя стремятся сформироваться, чтобы возродить дисциплину въ управленіяхъ, съ другой стороны мы видимъ министровъ, которые преслѣдуютъ эти ассоціаціи, потому что „онѣ подвергаютъ опасности необходимую силу іерархіи". Общественное мнѣніе, и даже значительное число самихъ чиновниковъ, не сознавая своихъ правъ и эволюціи государства съ начала XIX вѣка, не знаютъ, какого поведенія держаться, колеблясь между уваженіемъ къ традиціи, съ которой порядокъ связанъ какъ будто неразрывно, и критикой организаціи, все болѣе и болѣе давящей. Впрочемъ, нѣтъ болѣе увѣренности и въ министерскихъ совѣтахъ и въ палатѣ депутатовъ, гдѣ одно мнѣніе смѣняетъ другое, не всегда оставляя впечатлѣніе, что политическіе люди, дѣйствительно, знаютъ, что такое общее благо, административная техника и непрерывная эволюція общественныхъ потребностей.

Существуетъ проблема государства, власти, т. е. управленія; кто сомнѣвается въ этомъ? Она составила предметъ многочисленныхъ изученій; она даетъ самый богатый полемическій матеріалъ. Публицисты и экономисты, гг. Поль Леруа-Больё, д'Авеналь, Шарль Бенуа, посвятили ей важныя книги; но ни одинъ изъ нихъ не предложилъ удовлетворительнаго ея разрѣшенія. Согласіе существуетъ лишь въ признаніи зла: зло очевидно. Оно получило много названій, но всѣ,—сводятъ ли они его къ излишеству авто-

ритета или къ ослабленію іерархіи, — убѣждены, что между осуществленіемъ государственной службы и коллективными интересами нѣтъ совпаденія, всѣ даже признаютъ, что между ними существуетъ несоотвѣтствіе.

Это то, что обычно называютъ съ одной стороны законодательнымъ безсиліемъ, съ другой — административной анархіей. „Зло современнаго государства, пишетъ г. Шарль Бенуа въ своемъ Кризисѣ современнаго государства, это,— не ища ненужныхъ смягченій выраженій,—анархія, разлитая среди спокойствія улицы, анархія глухая, медленная, разсѣянная въ немъ повсюду, какъ бы врожденная ему“.

Любительница іерархіи, публика дѣлаетъ различіе между государствомъ и администраціей; раздражаясь только по отношенію къ администраціи, она остается довѣрчивой по отношенію къ государству. Но ея критика — это порывы гнѣва, въ глубинѣ души у нея нѣтъ ни сознанія общихъ нуждъ, ни пониманія методовъ, необходимыхъ для ихъ удовлетворенія; недовольная административными бюро, она только и думаетъ объ усиленіи ихъ прерогативъ. Она сердится на чиновниковъ, на государственныхъ людей, она думаетъ, что измѣненіе въ личномъ составѣ даетъ разрѣшеніе проблемы. Нація всегда вѣритъ въ добрыхъ тиранновъ. Однако, несомнѣнно, что управляемые, дѣлая чиновниковъ отвѣтственными за административные методы, не могутъ достигнуть цѣли, которую они имѣютъ въ виду, — личности мѣшаютъ имъ видѣть пружину, которая приводитъ въ движеніе административное управленіе; они видятъ только людей, которыхъ они называютъ и знаютъ и на которыхъ они призываютъ справедливыя кары. Но самая система, раздѣленіе труда, правительственный методъ ускользаютъ отъ нихъ, хотя они сами находятся въ ихъ полной власти такъ же, какъ и чиновники, не болѣе и не менѣе, въ силу экономическаго неравенства, поддерживаемаго административной іерархіей,—органомъ публичной власти.

По ихъ мнѣнію, государственные чиновники — причина всего зла; нѣкоторые изъ нихъ даже призываютъ къ королю, къ фикціи доброй безличной власти. Чиновникамъ приписывается вся отвѣтственность. Впрочемъ, кто изъ плательщиковъ налоговъ не имѣетъ самыхъ полныхъ основаній жаловаться на администрацію? Итакъ, общественное мнѣніе противъ чиновниковъ. Журналы открыли даже спеціальныя рубрики, чтобы дать публикѣ возможность сообщать свои жалобы. Публицисты съ горечью указываютъ на

страну, которая, по послѣднимъ даннымъ статистики насчитываетъ около 800.000 чиновниковъ. Слишкомъ много государственныхъ должностей, слишкомъ много чиновниковъ, чиновниковъ некомпетентныхъ, бумажныхъ писакъ, рутинеровъ — вотъ общее мнѣніе.

Въ приведенныхъ ниже словахъ „Temps" ясно выразилось общественное мнѣніе большинства французовъ; это хорошее резюме!

„Чиновники не являются такими же гражданами, какъ другіе. Ихъ положеніе ни въ какомъ отношеніи нельзя приравнивать къ положенію рабочихъ въ частной промышленности. Они обладаютъ многочисленными и цѣнными привилегіями, которыхъ не имѣютъ служащіе у частныхъ предпринимателей. Чиновники въ дѣйствительности неувольняемы, такъ какъ для ихъ увольненія необходимо предъявить имъ обвиненіе въ важномъ проступкѣ; они могутъ быть увѣрены въ правильномъ повышеніи по службѣ, они имѣютъ пенсію на старость, — однимъ словомъ, они пользуются полной обезпеченностью. Въ замѣнъ этихъ преимуществъ, которыя, несомнѣнно, очень заманчивы въ то время, когда борьба за существованіе такъ сурова, они должны нести спеціальныя обязанности,—и это справедливо. Ничто не дается даромъ. Государство, которое обращается съ ними такъ отечески, имѣетъ право налагать на нихъ извѣстныя обязанности, которыя въ концѣ концовъ сводятся къ одной дисциплинѣ. Нужно, чтобы чиновники были дисциплинированы, потому что если этого не будетъ, то большія отрасли государственной дѣятельности, имѣющія характеръ общественной пользы, болѣе не будутъ въ состояніи осуществляться. Тѣмъ самымъ фактомъ, что кто-нибудь принимаетъ положеніе чиновника (а никто къ этому не принуждается, на одно мѣсто всегда есть десять тысячъ кандидатовъ), онъ подписываетъ молчаливый договоръ, которымъ онъ отчуждаетъ за вознагражденіе часть своей свободы въ видахъ общаго интереса" [1]).

Въ другой статьѣ та же газета дополнила свою точку зрѣнія слѣдующимъ, заимствованнымъ у одного политическаго дѣятеля, замѣчаніемъ, которое также хорошо отражаетъ господствующее мнѣніе: „Нѣсколько недѣль тому назадъ, въ генеральномъ совѣтѣ въ Изерѣ г. Густавъ Риве выступилъ, по поводу предложенія, сдѣланнаго соціалистомъ, противъ положенія о тождествѣ права чиновниковъ и правъ гражданъ". „Никто, — говорилъ онъ, — не принуждается стать чиновникомъ". Это, дѣйствительно, истина.

---

1) № отъ 10 августа 1905 года: „Синдикатъ чиновниковъ".

Другое осложненіе современной проблемы государства проистекаетъ изъ все растущаго увеличенія области государственной дѣятельности и государственной службы, съ которыми даже для самыхъ непредубѣжденныхъ глазъ, очевидно, не связывается увеличеніе индивидуальной свободы. Государство дѣлаетъ и продаетъ сигары, порохъ, предметы искусства, оружіе; оно строитъ дороги, каналы, пароходы; оно является транспортеромъ, комиссіонеромъ, почтаремъ, телефонистомъ, телеграфистомъ; оно выступаетъ какъ журналистъ, библіотекарь, врачъ, филантропъ, коллекціонеръ, школьный учитель, мануфактурщикъ, архитекторъ, судохозяинъ и даже какъ устроитель скачекъ; наконецъ, оно является богатымъ собственникомъ движимаго и недвижимаго имущества, обширныхъ лѣсовъ, доходныхъ домовъ и увеселительныхъ замковъ. Это развитіе дѣятельности и собственности государства встаетъ передъ простыми гражданами, передъ частными лицами: какого поведенія должны они держаться по отношенію къ движенію, въ которомъ экономисты не могли разобраться? какое положеніе должны они занять?

Можно замѣтить, что государство старается подчинить правиламъ авторитета (à des regles d'autorité) всѣ новыя отрасли своей дѣятельности, частный характеръ которыхъ, однако, очевиденъ для самыхъ непроницательныхъ глазъ, частный характеръ которыхъ даже такъ очевиденъ, что онъ далъ экономистамъ ихъ самый сильный аргументъ противъ развитія государства. Если это такъ, если частный характеръ всѣхъ предпріятій, гдѣ государство фабрикуетъ, продаетъ, покупаетъ, перевозитъ сырые матеріалы, мануфактурныя издѣлія, товарные тюки, — не подлежитъ сомнѣнію, то не обязательно ли сопротивляться его стремленіямъ къ всемогуществу? Если государство выступаетъ какъ торговецъ и фабрикантъ, должны ли мы колебаться въ требованіи, чтобы оно подчинялось правиламъ гражданскаго и торговаго кодексовъ, обычной отвѣтственности предпринимателей и нанимателей, общимъ гражданскимъ судамъ? Если государственная дѣятельность техническаго и промышленнаго характера все растетъ, то возникаетъ вопросъ, слѣдуетъ ли допускать, чтобы это стало, подъ предлогомъ высокаго достоинства государства, причиной ограниченія индивидуальной свободы частныхъ лицъ и людей, посвящающихъ себя государственной службѣ указаннаго характера? Но, съ другой стороны, если область правительственнаго усмотрѣнія (le champ de l'autorité) ограничена полномочіями Государствен-

наго Совѣта, дѣйствующаго какъ судебное учрежденіе, то еще неизвѣстно, въ какой степени слѣдуетъ поддерживать это ограниченіе правительственной власти; если чиновники освобождаются отъ дискреціоннаго права министровъ, то является вопросъ, въ какой мѣрѣ полезно содѣйствовать этому освобожденію: выгодно ли подчинять государство во всѣхъ обстоятельствахъ точнымъ правиламъ, не обращая никакого вниманія на пережитки стараго режима, которые современная теорія называетъ актами публичной власти? Не слѣдуетъ ли, напротивъ, опасаться ослабленія чисто регальныхъ привилегій власти (de ses privilèges spécifiquement régaliens), которыя до сихъ поръ были поставлены внѣ чьего бы то ни было обсужденія, кромѣ народнаго суверенитета, конституціонно организованнаго?

Столько спорныхъ вопросовъ, оставленныхъ эволюціей безъ разъясненій, ставитъ проблема современнаго государства, — проблема безконечно сложная, наименьшія, но все же серьезныя трудности которой касаются ея юридическихъ элементовъ, оставляющихъ мѣсто всякимъ сомнѣніямъ.

Раздается голосъ публики, которая требуетъ, чтобы ее выслушали; она требуетъ, чтобы считались съ ея интересами, которые не могутъ быть произвольными съ тѣхъ поръ, какъ они становятся коллективными. Служащіе хотятъ, чтобы на нихъ смотрѣли, какъ на живыя части служебной машины, одаренныя способностью мыслить; они требуютъ права дѣлать указанія объ измѣненіяхъ, внушаемыхъ имъ ихъ ежедневной практикой. Все это, стремясь подчинить государство публикѣ, стремится сдѣлать его подсуднымъ этому „общему праву“, въ которое годы вложили здравый смыслъ торговли, тонкость людей, изощрившихся въ законѣ, и рѣшительную смѣлость старой муниципальной буржуазіи: вотъ какова „анархія!“

Нѣкоторые обращаютъ свои взоры на парламентъ, требуя отъ него реформъ, единодушно желаемыхъ; но не начинаетъ ли большинство видѣть, что парламентъ, слишкомъ занятый партійными раздорами, некомпетентный въ области техники, наконецъ, находящійся въ плѣну у своей избирательной кліентелы, не способенъ обезпечить дѣйствительный контроль надъ дисциплиной и постановкой труда въ административныхъ учрежденіяхъ?

Не оказывая неуваженія къ нимъ, нужно сказать, что парламентъ и министръ, по общему правилу, некомпетентны. Это политики по профессіи (politiciens), не имѣющіе необходимыхъ качествъ для обсужденія вопросовъ техническаго устройства. Впро-

чемъ, это замѣчаніе не ново: уже давно отмѣчено преобладаніе въ занятіяхъ парламента вопросовъ политическихъ надъ вопросами юридическаго и техническаго порядка. Именно чисто техническому ихъ характеру приписывалъ профессоръ Моро индифферентность парламента по отношенію къ законамъ административнаго порядка. Онъ идетъ даже такъ далеко, что утверждаетъ, что „парламентъ становится все менѣе и менѣе способнымъ къ законодательству вообще. Изъ двухъ его существенныхъ функцій, законодательной и политической, послѣдняя стремится вытѣснить первую; быть можетъ, это естественное послѣдствіе парламентскаго режима, который устанавливаетъ безпрерывную борьбу партій за исполнительную власть. Не говоря объ исключеніяхъ, все болѣе и болѣе рѣдкихъ, парламентъ обсуждаетъ серьезно только законы, имѣющіе отношеніе къ политикѣ; онъ разсѣянно принимаетъ и голосуетъ законы техническіе“.

Неспособность парламента и какъ двигателя, и какъ административнаго контролера достаточно извѣстна. Послѣдняя была отмѣчена съ трибуны сената предсѣдателемъ совѣта министровъ г. Рувье, съ грубостью, которая, впрочемъ, не обнаруживаетъ ни малѣйшаго гражданскаго смущенія: „Не слѣдуетъ упрекать правительство въ злоупотребленіяхъ, которымъ парламентъ могъ помѣшать возникнуть и развиться и которыя онъ терпѣлъ до сихъ поръ. Мнѣ указывали внѣ этихъ стѣнъ на случаи, которыхъ нельзя защищать, но которые восходятъ къ министерствамъ, давно уже исчезнувшимъ. Позвольте мнѣ вамъ сказать, что если кто-нибудь виноватъ въ этомъ положеніи вещей,—такъ это парламентъ“ [1]).

Впрочемъ, вотъ одинъ изъ примѣровъ, который могъ бы привести предсѣдатель Совѣта, и который, къ тому же, по содержанію своему, не затрогиваетъ никого изъ отдѣльныхъ лицъ, какъ возможныхъ кліентовъ по выборамъ.

Поправка Бужа, принятая въ 1895 году, предоставляла нѣкоторыя преимущества почтовымъ служащимъ; это была реформа общаго характера. Поправка была изложена такъ: „Увеличить кредитъ главы V на сумму 600.000 франковъ, чтобы при разсчетѣ движенія и старшинства по службѣ почтовыхъ и телеграфныхъ служащихъ (изъ бывшихъ военныхъ), половина времени, проведеннаго ими подъ знаменами, засчитывалась бы имъ, какъ время, проведенное на дѣйствительной службѣ“. Какъ замѣтилъ г. Семба

---

[1]) Journal officiel № отъ 21 апрѣля 1905 года.

въ своемъ докладѣ о почтовомъ вѣдомствѣ въ 1906 году, администрація „обошла этотъ текстъ, хотя онъ не давалъ мѣста для какого бы то ни было обхода“.

Всѣ бывшіе военные должны были воспользоваться вотированными распоряженіями. Однако почтовое управленіе, которое въ теченіе долгихъ лѣтъ противилось проведенію принципа этой поправки, сочло необходимымъ установить различіе и раздѣлить свой персоналъ на двѣ категоріи:

1°. Агенты, которые отбывали свою воинскую повинность послѣ ихъ поступленія въ почтовое вѣдомство (militaires d'après), и къ которымъ оно примѣнило распоряженія поправки.

2°. Агенты, которые отбывали свою воинскую повинность до поступленія ихъ въ почтовое вѣдомство (militaires d'avant), и которымъ оно отказало въ преимуществахъ, даваемыхъ поправкою.

Съ 1896 по 1902 годъ потерпѣвшіе агенты жаловались; палата депутатовъ вотировала пожеланія и резолюціи, чтобы дать имъ удовлетвореніе; несмотря на столько парламентскихъ актовъ, они достигли выигрыша дѣла лишь послѣ восьми лѣтъ усилій, при посредствѣ декрета отъ 11 ноября 1903 года, даннаго, наконецъ, на основаніи ст. 80 финансоваго закона 1902 года.

Г. Вальдекъ-Руссо нѣсколько лѣтъ тому назадъ, въ одной изъ лучшихъ своихъ рѣчей, сказалъ, что онъ находитъ источники „ослабленія политической вѣры“ въ „томъ зрѣлищѣ, которое представляло собою, особенно въ послѣдніе годы, безплодіе парламентскихъ усилій и, увы! живое доказательство, что можно соединять двѣ вещи повидимому несоединимыя: относительную безплодность съ постояннымъ возбужденіемъ“ [1]).

Вотъ фактъ, вотъ жалоба; мы здѣсь только отмѣчаемъ ихъ напряженность и общность, не пытаясь ихъ обсуждать. Стоитъ только открыть глаза, чтобы видѣть фактъ; что касается жалобы, она достаточно повысила голосъ, чтобы всякій слышалъ ее ясно.

Что же происходитъ въ настоящее время?

На мѣсто парламента, прессы, министровъ, общественнаго мнѣнія, изъ которыхъ никто не способенъ принесть дѣйствительнаго средства, выступаетъ самъ заинтересованный,—чиновникъ начинаетъ говорить. Вотъ фактъ, самый важный, какой происходилъ въ исторіи административнаго управленія со времени превращенія службы принца въ службу народа. Чиновники, которые въ большей степени являются жертвами режима милости началь-

[1]) Рѣчь, сказанная въ Сенъ-Манде 8 іюля 1896 года.

ства, чѣмъ пользуются его выгодами, стремятся взять въ свои руки защиту своихъ профессіональныхъ интересовъ, имѣя въ виду одновременно укрѣпить правильную постановку службы въ отношеніи публики, обезпеченность ихъ собственной жизни и достойную заработную плату.

Выступленіе на сцену всѣхъ этихъ людей, до сихъ поръ всѣхъ огражденныхъ своей дисциплиной, страннымъ образомъ видоизмѣнило постановку проблемы государства. Теперь, это чиновники возстаютъ противъ произвола, они присоединяются къ публикѣ, которая еще не признаетъ въ нихъ своихъ союзниковъ; но большое совпаденіе интересовъ скоро дастъ себя знать со всѣми неизбѣжными послѣдствіями.

„Кризисъ чиновничества", сказалъ профессоръ Бертелеми въ одной публичной лекціи [1]), имѣвшей предметомъ различные факты движенія въ административныхъ учрежденіяхъ, по отношенію къ которымъ общественное мнѣніе остается непонимающимъ и удивленнымъ свидѣтелемъ. Это поразительно узкій взглядъ, сводить такимъ образомъ къ кризису личнаго персонала движеніе, которое толкаетъ государственныхъ чиновниковъ къ ассоціаціи: въ дѣйствительности ставится вопросъ о предѣлахъ парламентскаго вмѣшательства; политическая система конституціи 75 года, административный методъ, весь экономическій строй подвергаются большому потрясенію. Было бы такъ же неточно сводить это обширное движеніе къ кризису личнаго состава, какъ сводить споръ между рабочими и предпринимателями къ простой тяжбѣ изъ-за заработной платы. Всякая стачка, всякій синдикатъ, движимые недовольствомъ рабочихъ, приносятъ, одновременно съ улучшеніемъ заработной платы, новые принципы труда, подготовляютъ новые методы. Развѣ болѣе свободные рабочіе не измѣняютъ неизбѣжно характеръ отношеній, которыя соединяютъ ихъ съ хозяиномъ?

Списки требованій чиновниковъ, дѣйствительно, стремятся строго установить новые методы административнаго управленія, и если не всѣ говорятъ это, то это слѣдуетъ вывести какъ нормальное слѣдствіе видоизмѣненій, которыя они хотятъ ввести въ іерархическія отношенія. Слѣдствія и причины смѣшаются тамъ навѣрное и неизбѣжно.

---

[1]) Лекція, прочитанная въ Сорбоннѣ подъ покровительствомъ общества друзей университета. Отчетъ напечатанъ въ газетѣ „Temps" отъ 27 января 1906 года.

Г. Стегъ, въ парламентѣ, во время обсужденія бюджета 1906 года, въ удачныхъ выраженіяхъ отмѣтилъ соотношеніе между требованіями чиновниковъ и общественнымъ интересомъ.

„Не думаете ли вы, господинъ министръ внутреннихъ дѣлъ, что ваша администрація, какъ и администрація другихъ министерствъ, стала бы работать съ гораздо большей производительностью и радостью съ того дня, когда чиновники получили бы полное довѣріе къ вашему чувству справедливости, съ того дня, когда они увидѣли бы заботу объ обезпеченіи имъ нормальнаго повышенія по службѣ, съ того дня, когда они убѣдились бы, что, служа въ министерствѣ, они могутъ дѣлать почетную карьеру? Теперь они лишены мужества, деморализованы, они чувствуютъ, что всякое будущее для нихъ закрыто въ администраціи, и они отдаются постороннимъ занятіямъ, работаютъ въ литературѣ, въ газетахъ; бюро становится для нихъ повседневной барщиной, монотонной и мелочной. Они приходятъ въ министерство со скукой, даже со стыдомъ, потому что они хорошо чувствуютъ, что теперь ихъ интересуетъ только одно: въ концѣ мѣсяца получить тамъ свое жалованье“.

И г. Стегъ самъ указалъ естественный результатъ движенія ассоціацій: „установленіе дисциплины добровольной и свободной“ [1]).

Вотъ это соотношеніе, котораго не замѣчали; если бы кто-нибудь сомнѣвался въ дѣйствительности органическихъ усилій ассоціаціоннаго движенія, ему было бы достаточно прочесть нѣсколько приведенныхъ ниже строкъ, заимствованныхъ у одного изъ представителей государственной профессіи, конечно, менѣе всего революціонной.

Въ своемъ вступительномъ словѣ предсѣдатель общества взаимопомощи полицейскихъ комиссаровъ Франціи и Туниса, главный комиссаръ Генніо, сказалъ: „мы не предъявляемъ требованій, — это слово, которое звучитъ слишкомъ плохо среди насъ; оно отдаетъ немного неповиновеніемъ начальству, а мы слишкомъ знаемъ цѣну дисциплины, чтобы выражать что-нибудь иное, кромѣ почтительныхъ пожеланій. Впрочемъ, всѣ наши пожеланія направлены къ увеличенію силы полиціи, и мы хотимъ, чтобы она была сильной, но не посредствомъ страха, который она распространяетъ, а посредствомъ довѣрія, которое она будетъ внушать, посредствомъ моральнаго авторитета, который она пріобрѣтаетъ“. И послѣ этого

[1]) Journal officiel отъ 23 января 1906 года.

благоразумно осторожнаго вступленія, онъ присоединяетъ слѣдующія, очень опредѣленныя соображенія. „И мы думаемъ, что руководители управленія общественной безопасности (la direction de sureté générale) не могутъ достигнуть этого результата иначе, какъ сдѣлавши и насъ болѣе близкими своими сотрудниками, и не пренебрегая совѣтоваться съ нами по вопросамъ общей организаціи службы и ея внутренняго управленія". Нѣсколькими минутами позднѣе ораторъ возсталъ противъ бюрократическаго парадокса, согласно которому долголѣтнее исполненіе какой-нибудь государственной службы дѣлаетъ васъ неспособными обсуждать ея методы и организацію".

Газета, которая неизмѣнно возбуждала общественное мнѣніе къ борьбѣ противъ замысловъ чиновниковъ, le Temps, закончила долгую полемику признаніями, которыя, вслѣдствіе крупнаго положенія, занимаемаго ею среди правительственныхъ круговъ, пріобрѣтаютъ почти оффиціальное значеніе. Такія признанія служатъ лучшимъ оправданіемъ всѣхъ этихъ людей, соединившихся, чтобы требовать болѣе порядку и болѣе свободы... „Правда, что общее недовольство охватило всѣхъ чиновниковъ. И мы не колеблемся признать, что это недовольство законно. Чиновники живутъ въ необезпеченности и униженіи... Чиновникъ не состоитъ болѣе на службѣ государства, онъ состоитъ на службѣ депутата своего округа. Чиновники устали отъ этой унижающей ихъ жизни. Нельзя ихъ порицать за это" [1]).

Именно о порядкѣ думаютъ государственные служащіе; одинъ изъ нихъ такъ пояснилъ это въ письмѣ къ директору журнала „L'Economiste français": „Не находя нигдѣ покровительства, мы хотимъ сами покровительствовать себѣ, и живя среди анархіи, мы хотимъ вернуться къ порядку и регулярности" [2]). Другой пишетъ директору газеты „Temps": „Мы думаемъ, что синдикальная организація внесетъ порядокъ въ эту административную анархію" [3]). Предсѣдатель дружескаго союза учителей начальныхъ школъ Энскаго департамента сказалъ: „Мы не будемъ вмѣшиваться въ назначенія, въ перемѣщенія, принимаемыя служащими, въ перемѣщенія, необходимыя по мѣстнымъ обстоятельствамъ, и мы

[1]) № отъ 30 января 1905 года.

[2]) „L'Economiste français" № отъ 18 ноября 1905 года.

[3]) „Le Temps", № отъ 29 ноября 1905 года. Письмо г. Глея, „синдикалистскаго редактора" въ „Revue de l'enseignement primaire".

твердо рѣшили выступать лишь въ случаѣ явной несправедливости по отношенію къ одному изъ нашихъ сотоварищей по службѣ. Администрація была бы не права, обвиняя насъ по этому поводу и приписывая намъ желаніе сдѣлать ея задачу невозможной, такъ какъ мы хотимъ сдѣлать невозможнымъ лишь несправедливое управленіе" [1]).

Манифестъ центральнаго комитета для защиты синдикальнаго права пролетаріата, состоящаго на службѣ государства, департаментовъ и общинъ, не менѣе опредѣленъ въ томъ же смыслѣ: „Въ виду того, что пролетаріатъ, состоящій на службѣ государства, департаментовъ и общинъ, сознаетъ, что, требуя права пользованія синдикальными преимуществами на томъ же основаніи, какъ и работники частной промышленности, онъ стремится замѣнить современную административную анархію болѣе раціональной и совершенной организаціей государственной и общественной службы, и что, защищая свои собственные интересы, онъ въ то же время защищаетъ интересы страны" [2]).

Чиновники идутъ къ порядку и болѣе правильной постановкѣ дѣла такъ, какъ могутъ. Было бы такъ же безплодно обсуждать единственный исходъ альтернативы, оставленный имъ парламентомъ, какъ и пререкаться о размѣрахъ глубокаго зла, которое они хотятъ излечить. Они борются противъ парламентскаго вмѣшательства, деорганизующаго административное управленіе: было бы насмѣшкой отсылать ихъ къ парламенту. Нужно дать себѣ отчетъ, что ни улучшеніе конкурсовъ и экзаменовъ, ни болѣе высокія личныя требованія, ни газетная война, ни негодованіе экономистовъ, ни политическія реформы, ни въ особенности установленіе новаго контрольнаго учрежденія,—которое послужитъ лишь въ пользу тѣхъ, которымъ всѣхъ чаще суждено вносить дезорганизацію въ служебные порядки злоупотребленіемъ особыми рекомендаціями, — рѣшительно не излечатъ дурного состоянія государственной и общественной службы (services publiques). Это каждый чувствуетъ инстинктивно, потому что эти средства слишкомъ очевидно не касаются глубокихъ источниковъ зла, отъ котораго страдаютъ всѣ недовольные управляемые; это самое большее — лишь палліативы, такъ какъ они оставляютъ неприкосновенными парламентское вмѣшательство, административную іерархію, безотвѣтственность чиновниковъ, такъ какъ остается

[1]) Bulletin de l'Amicale, № 4, 1905, стр. 11.

[2]) „Humanité" отъ 3 марта 1906 года.

неизмѣннымъ экономическое неравенство, защищаемое всѣми привилегіями, оставляющими въ рукахъ немногихъ право командованія.

Мы можемъ быть увѣрены, что если, съ одной стороны, правительство оказалось не въ состояніи искоренить этотъ „бунтъ“, если, съ другой стороны, чиновники побороли свой естественный страхъ къ такому рѣшительному совмѣстному дѣйствію, это значитъ, что мотивы, которымъ нельзя было сопротивляться, узаконяли ихъ попытку; это указаніе на то, что вопросъ перестал быть юридическимъ, а принялъ характеръ экономическій или политическій, если угодно, — аналогичный характеру синдикатовъ рабочихъ и служащихъ частной промышленности. Если бы этотъ выводъ вызывалъ колебаніе, слѣдовало бы только вспомнить, что сельскіе учителя и почтовые служащіе уже провозгласили свое присоединеніе къ биржамъ труда, и что чиновники центральныхъ управленій, обсуждая бюджетъ, въ своихъ письменныхъ пожеланіяхъ и памятныхъ запискахъ, въ концѣ концовъ, дѣйствительно, приходятъ къ развѣнчанію государства; они снимаютъ съ него его императорскую пурпуровую мантію и видятъ въ немъ только простого служителя общества, подчиненнаго велѣніямъ коллективнаго интереса; въ министрѣ они хотятъ видѣть только „Monsieur“, какъ говорилъ Прудонъ.

Самый знаменитый изъ католическихъ писателей, Шатобріанъ, нѣкоторымъ образомъ предусмотрѣлъ, на порогѣ XIX вѣка, эволюцію, при которой мы присутствуемъ; онъ предсказалъ ее въ такихъ выраженіяхъ, съ такою смѣлостью, которыя въ настоящее время несомнѣнно навлекли бы на него анаѳему его единовѣрцевъ; впрочемъ, много ли въ настоящее время свободныхъ умовъ, которые смотрятъ спокойно на движенія эмансипаціи, смущающія государство? „Вѣкъ фикцій въ политикѣ миновалъ, писалъ онъ; нельзя болѣе имѣть правительство, окруженное обожаніемъ, культомъ и тайною; всякій знаетъ свои права; ничто не возможно внѣ предѣловъ разума; и все, включительно до монаршихъ милостей (la faveur), послѣдней иллюзіи абсолютныхъ монарховъ, въ наше время взвѣшено и оцѣнено. Не будемъ заблуждаться, — новая эра начинается для націй“ [1]).

---

[1]) Memoires d'Outre-Tombe, томъ IV, стр. 319. Изданіе Гарнье.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Государственная власть.

> Власть—это, въ общемъ, привилегія заставлять себѣ повиноваться.
>
> Тардъ [1]).

I.

Почетный пикетъ у дверей Елисейскаго дворца, военные эскорты министровъ, іерархическія прерогативы и торжественность, установленныя термидоровскимъ декретомъ, придаютъ нашей республикѣ величественность чисто регальнаго характера (une majesté toute régalienne). При этомъ зрѣлищѣ нельзя сомнѣваться, что во Франціи есть государственная власть (une Puissance publique).

Государство требуетъ себѣ права совершать дѣйствія неограниченной власти; нѣкоторые изъ его представителей имѣютъ привилегію imperium'а и jurisdictio, подобно французскому королю; министры требуютъ права совершать дискреціонныя дѣйствія, не подлежащія изслѣдованію ни общихъ, ни административныхъ судовъ, подчиняясь только парламентской отвѣтственности, въ которой нѣтъ ничего юридическаго; они утверждаютъ, что въ административномъ порядкѣ они безотвѣтственны передъ гражданами во всей области случаевъ, гдѣ они повелѣваютъ, осуществляя imperium; они объявляютъ себя даже политически безотвѣтственными, поскольку дѣло идетъ о назначеніи и увольненіи чиновниковъ. Это регальная власть, опирающаяся на Палаты, которую Государственный Совѣтъ не въ силахъ, какъ слѣдовало бы, подчинить праву и которую даже жалобщикъ, выигравшій свою жалобу, не можетъ принудить къ соблюденію законности, такъ какъ у него нѣтъ способовъ осуществленія, которыми онъ могъ бы

---

[1]) Трансформація власти, стр. 15.

преодолѣть окопы этой неприкосновенной крѣпости (forcer les retranchements de cette immunité intangible).

Эта государственная власть перешла къ намъ отъ стараго порядка.

Всѣ акты короля и его представителей разсматривались какъ регальные, т. е. относящіеся къ публичному порядку, при чемъ не дѣлалось различія между актами, имѣющими въ виду денежные интересы короля, какъ собственника, и актами, издаваемыми въ видахъ общественнаго интереса, въ формѣ общихъ предписаній. Король имѣлъ абсолютное неоспоримое величество, на подобіе божескаго всемогущества, что̀ соотвѣтствовало политикѣ, извлеченной изъ Священнаго Писанія. „Оскорбленія, нанесенныя судьямъ, магистратамъ и другимъ высшимъ чинамъ юстиціи при исполненіи ими своихъ обязанностей,—пишетъ знаменитый законовѣдъ XVIII вѣка, Жуссъ,—оскорбленія очень важныя; судья долженъ быть священнымъ и неприкосновеннымъ при исполненіи своихъ обязанностей, потому что онъ представляетъ личность государя, и, слѣдовательно, посягательство на его личность есть родъ оскорбленія величества“ [1]).

Съ паденіемъ феодализма, изъ публичнаго права исчезла коренная связь, которая, соединяя право повелѣвать съ владѣніемъ леннымъ помѣстіемъ (fief), дѣлала изъ французскаго короля какъ бы собственника государственной власти. Устранивъ наслѣдственность суверенитета, нація объявила себя свободной. Она не пошла далеко въ освобожденіи: законы 18—24 августа 1790 года и 18 фруктидора III года, которые сдѣлали націю преемницей привилегій короля (les immunités du roi), не установили различія между административными актами, которые даже послѣ провозглашенія республики всѣ признаются актами государственной власти, по самой природѣ своей не подлежащими судебному разсмотрѣнію какъ въ общихъ судахъ, такъ и въ административныхъ. Исполнительная власть, канцеляріи были господами судовъ. Законъ 1790 года говорилъ: „судьи не должны впредь, подъ страхомъ злоупотребленія по должности, какимъ бы то ни было образомъ разстраивать дѣйствія административныхъ учрежденій“. Законъ III года добавилъ: „еще разъ запрещается судамъ подвергать обсужденію административные акты, какого бы рода они ни были“. Что касается директоріи, то ея постановленіе отъ 2 жерминаля

---

[1]) Traité des matières criminelles, томъ III, В, 601.

V года, ссылаясь на два предшествующіе закона, опредѣлило, что „въ область административныхъ дѣлъ входятъ всѣ дѣйствія, которыя исполняются по приказанію правительства его представителями и при посредствѣ фондовъ, отпускаемыхъ государственнымъ казначействомъ".

Эти законы установили знаменитый принципъ раздѣленія властей, существенный принципъ новѣйшаго публичнаго права, принципъ, которому Монтескье первый придалъ такой общій характеръ, что онъ казался независимымъ отъ всякихъ историческихъ условій, родомъ какой-то неумолимой аксіомы, дѣйствительной для всѣхъ временъ, въ той самой формѣ, которую онъ ей придалъ.

Формула Духа законовъ извѣстна: „Все было бы потеряно, если бы одинъ и тотъ же человѣкъ или одно и то же учрежденіе, составленное изъ первыхъ чиновъ государства или изъ знатныхъ, или изъ народа, осуществляло бы три власти: власть издавать законы, власть приводить рѣшенія въ исполненіе и, наконецъ, власть судить преступленія и споры частныхъ лицъ" [1]). Отвлеченная формула, которая, однако, будучи приведена къ своимъ источникамъ, пріобрѣтаетъ жизнь, съ очень опредѣленнымъ политическимъ характеромъ: это военное орудіе, выдвинутое буржуазіей не противъ авторитета, не противъ государственной власти, а противъ одной изъ ея формъ, противъ монархическаго феодальнаго строя, хранителя гражданскаго и политическаго неравенства.

Въ XVIII вѣкѣ власть была неравно распредѣлена между классами: съ одной стороны король со своей знатью и своимъ духовенствомъ, съ другой—третье сословіе. Эти раздѣленія власти являлись экономическими, а не просто бюрократическими раздѣленіями; это были виды власти, проникнутой частнымъ характеромъ, распредѣленной по іерархическимъ ступенямъ, — власти побѣдителей надъ побѣжденными. Дворянская армія, духовенство, буржуазная магистратура, королевская власть дѣйствовали не ради обезпеченія потребностей, вызываемыхъ интересомъ націи,—какъ было принято говорить въ эпоху 89 года. Это только на словахъ выходило, что знать, вооруженная на подобіе жандармеріи, охраняетъ границы, магистратура обезпечиваетъ свободу гражданскихъ и торговыхъ сдѣлокъ, королевская власть, высшій законодатель, беретъ на себя задачу согласованія всѣхъ этихъ дѣйствій съ точки

---

[1]) Духъ законовъ XI, VI.

зрѣнія общегосударственной. Въ дѣйствительности дѣло обстояло далеко не такъ: дворянство, магистратура, король дѣйствовали, какъ частные собственники, которые управляютъ дѣлами страны лишь съ побочной цѣлью обезпечить свои личныя дѣла, свои должности, свое положеніе побѣдителей, узаконенное собственностью и поддерживаемое силой.

Неравныя, эти власти борются между собою,—и эта борьба должна была породить революцію. Легисты третьяго сословія призываютъ себѣ на помощь принципъ раздѣленія властей, который, повидимому, имѣетъ цѣлью лишь помѣшать юридическимъ взаимнымъ вторженіямъ.

Но если изслѣдовать его ближе, онъ оказывается полонъ воинственности и стремится менѣе къ согласованію равнозначущихъ властей, чѣмъ къ подчиненію всѣхъ властей законодательной, которая при такихъ обстоятельствахъ становится единственно существенной и пріобрѣтаетъ регальный характеръ, опираясь на извѣстную буржуазную гармонію: законодательная власть — это нація; нація—это общая воля, это—третье сословіе.

Такимъ образомъ все сведено къ закону, къ законодателю Учредительныя собранія имѣютъ только одну цѣль: установить суверенитетъ закона. Суверенитетъ закона, суверенитетъ выборнаго собранія, вотъ что практически означаетъ раздѣленіе властей и именно въ этой формѣ принципъ нападаетъ на королевскую власть. Позднѣе Конвентъ вывелъ изъ этого всѣ послѣдствія, но при этомъ онъ не вводилъ чего-нибудь новаго, онъ продолжалъ традицію своихъ предшественниковъ, которые были умѣрены лишь постольку, поскольку они были слабѣе короля и его администраціи.

Это только по внѣшности казалось, что принципъ предназначенъ для обезпеченія независимости королевской власти по отношенію къ власти судебной. Такимъ образомъ онъ могъ казаться почтительнымъ по отношенію къ королю, какъ протестъ противъ вмѣшательства парламентовъ въ королевскіе ордонансы, противъ ихъ неодобреній, противъ ихъ отказовъ въ занесеніи въ списки, противъ ихъ вѣкового мятежа; въ дѣйствительности, принципъ возставалъ противъ тѣхъ, которые задержали объединеніе государства, противясь полезной для буржуазіи работѣ интендантовъ, уполномоченныхъ короля.

Исторически, принципъ раздѣленія властей связывался, такимъ образомъ, съ борьбою королевской власти противъ федерализма судовъ, обычнаго права и владѣтельныхъ сеньеровъ. Этотъ

принципъ, бывшій помощникомъ буржуазіи въ ея борьбѣ за власть, появляется на свѣтъ съ опредѣленнымъ историческимъ характеромъ: онъ авторитаренъ и монархиченъ. Его роль—обратить монархію на службу буржуазіи.

Вопреки своей философіи, буржуазія составляетъ привилегированное сословіе, поскольку она является собственницей: какъ и власть феодализма, ея власть покоится на собственности. Благодаря ей, государство остается іерархически раздѣленнымъ на собственниковъ и несобственниковъ, т. е. на правящихъ и управляемыхъ; цензъ, лежащій въ основѣ политическаго строя, опредѣляетъ избирательныя права въ палату народныхъ представителей и въ составъ присяжныхъ засѣдателей. Великій принципъ эмансипаціи послужилъ, слѣдовательно, къ обезпеченію гегемоніи новой аристократіи: это онъ налагаетъ марку королевской власти Капетинговъ на все республиканское творчество.

Впрочемъ, самая формула Монтескье: сдерживать одну власть посредствомъ другой [1], ставитъ принципъ, удовлетворительный для эпохи, которая не знаетъ равенства, и приложимый исключительно къ государству, въ которомъ происходитъ борьба между согражданами, вслѣдствіе самого факта ихъ экономическаго и политическаго неравенства. Сдерживать одну власть посредствомъ другой: для чего требовались бы эти противовѣсы, если бы власти не стремились къ взаимному поглощенію, и какъ могли бы онѣ стремиться поглотить одна другую, если бы онѣ были равными, простыми функціями единаго цѣлаго?

Часто писали, что этотъ принципъ имѣлъ своимъ послѣдствіемъ освобожденіе государственной дѣятельности (les servies publiques) отъ гнета, несовмѣстнаго съ хорошимъ раздѣленіемъ труда: судамъ этотъ принципъ предоставилъ частныя дѣла, администраціи—публичныя. Освобожденіе, дѣйствительно было, — но не въ томъ смыслѣ, какъ намъ говорили. Государство далеко не было имъ очищено отъ всякаго произвола, но оно было усилено. Теорія либеральнаго и умѣреннаго Монтескье вмѣшалась въ эволюцію французскаго королевства, чтобы закончить старую тяжбу въ пользу безотвѣтственнаго авторитета власти. Эта теорія старѣе, чѣмъ Монтескье; она стала необходимой ранѣе, чѣмъ она была вывезена изъ Англіи этимъ ученымъ юристомъ-путешественникомъ, который былъ понятъ тѣмъ легче, что онъ изъ Франціи вывезъ тѣ сооб-

[1]) Книга XI, IV.

раженія, которыя, какъ ему казалось, родились въ Лондонѣ. Эта теорія лежитъ въ основаніи новѣйшей публичной власти. Монтескье ставитъ два интереса одинъ противъ другого: государство, преемника короля, и управляемыхъ.

Государство-лицо возведено имъ въ степень величества. Онъ даже придаетъ новому публичному праву такой регальный характеръ, что законники не могли формулировать новыхъ правилъ повиновенія, не олицетворяя, въ нѣкоторомъ родѣ, закона, этого безличнаго общаго интереса, который былъ брошенъ, какъ вызовъ, навстрѣчу законному трону. Раздѣляя интересы, онъ обезпечиваетъ безотвѣтственность власти въ пользу администраціи. Онъ соединяетъ во едино административную юрисдикцію и административное управленіе. Онъ дѣлаетъ государство господиномъ, судьей и стороною.

Дѣйствительно, основное правило раздѣленія властей заключается въ томъ, что только администрація призвана объяснять, истолковывать и исправлять свои акты. Ея акты не подлежатъ обсужденію гражданскихъ судей. Есть, правда, административные судьи, но эти судьи въ то же время и административные чиновники. Итакъ, это безотвѣтственность; вмѣстѣ съ тѣмъ это безнаказанность, осуществляемая и обезпечиваемая процедурою споровъ о вѣдомствѣ (la procédure du conflit), проникнутою чисто регальнымъ характеромъ.

При Старомъ Порядкѣ равновѣсіе между властями обезпечивалось королемъ въ его совѣтѣ. На его долю выпадала забота о предупрежденіи и разрѣшеніи споровъ о вѣдомствѣ, которые возникали между Парламентомъ, высшимъ податнымъ судомъ (Cour des Aides) и интендантами. „Король въ своемъ совѣтѣ, писалъ г. де-Кормененъ въ своемъ знаменитомъ докладѣ объ ордонансѣ 1828 года, пересматривалъ съ полной компетентностью и полной властью всѣ рѣшенія; онъ регулировалъ вѣдомства, онъ перемѣщалъ дѣла изъ одного учрежденія въ другое; онъ отмѣнялъ постановленія парламентовъ; онъ ставилъ границы тамъ, гдѣ хотѣлъ“.

Именно королю, ставшему главою исполнительной власти, законы 7 и 14 октября 1790 года и 21 фруктидора III года предоставили право разрѣшать споры о вѣдомствѣ, съ тою все же оговоркою, что случаи нарушенія закона министрами должны передаваться на разсмотрѣніе законодательнаго корпуса. Послѣ того какъ король былъ казненъ и была провозглашена республика,

Конвентъ замѣнилъ его въ этомъ отношеніи какъ и во всѣхъ остальныхъ: улаживаніе конфликтовъ по-прежнему остается на обязанности исполнительной власти. При конституціи VIII года и при послѣдующихъ режимахъ эта забота достается Государственному Совѣту, учрежденію, стоящему въ непосредственной и тѣсной зависимости отъ исполнительной власти [1]). Администрація оставалась судьей и стороной до такой степени, что одинъ министръ реставраціи могъ утверждать, что отъ него зависѣло придать всякому дѣлу болѣе или менѣе административный характеръ и изъять его, по крайней мѣрѣ временно, отъ общаго суда, возбудивъ споръ о вѣдомствѣ [2]). И не будетъ слишкомъ смѣлымъ видѣть въ этой процедурѣ споровъ о вѣдомствѣ символъ все еще живущей монархіи: она символизируетъ власть, которая только въ принципѣ является независимой отъ остальныхъ властей государства. Въ дѣйствительности, остальныя власти подчинены ей, этой продолжательницѣ абсолютной королевской власти,—несмотря на то, что конституціи хотѣли строго раздѣлить ихъ.

Такимъ образомъ примѣненіе принципа въ дѣйствительности привело къ безотвѣтственности государства во всѣхъ случаяхъ, гдѣ оно примѣняетъ свое imperium, хотя это imperium должно бы было, казалось, облегчить обращеніе гражданъ къ власти (imperium исчезло бы, если бы власть была граждански отвѣтственна).

Во всѣхъ текстахъ сдѣлано изъятіе въ пользу актовъ правительственной власти, пользующихся полнымъ иммунитетомъ; государство подчинено исключительно административнымъ судамъ, которые, хотя и допускаютъ „въ самой широкой степени, что государство можетъ быть отвѣтственно за неправильныя дѣйствія своихъ агентовъ“, не примѣняютъ къ нему, однако, стараго гражданскаго кодекса (1382 и слѣд.), опредѣляющихъ отвѣтственность частныхъ лицъ. Они примѣняютъ къ нему довольно неопредѣленныя начала, извлеченныя изъ „идеи справедливости, которой проникнуты статьи гражданскаго кодекса“. Это позволяетъ имъ, замѣчаетъ одинъ юристъ, часто цитируемый по этому предмету, не возлагать на государство общей и безусловной отвѣтственности и объявить, напротивъ, что „его отвѣтственность

---

[1]) Постановленіе 5 нивоза VIII года, 13 брюмера X года.

[2]) Cormenin. Op. cit.

должна варьировать, сообразуясь съ нуждами и потребностями каждаго рода государственной дѣятельности“ [1]).

Государство не есть метафизическая сущность, и выгодами принципа пользуются носители власти. Слѣдовательно, положеніе безнаказанности, которое вытекаетъ изъ безотвѣтственности государства, устанавливается въ пользу чиновниковъ.

При старомъ порядкѣ всѣ, дѣйствующіе по полномочію короля, были безотвѣтственны передъ судами: благодаря этой системѣ, король имѣлъ абсолютную власть, ибо, очевидно, онъ не могъ быть абсолютнымъ государемъ иначе, какъ при посредствѣ своихъ сотрудниковъ. Революціонныя собранія удержали эту безотвѣтственность въ различныхъ текстахъ (декретъ 16—24 августа 1790 г., декретъ 7—14 октября 1790 г.), которые, согласно принципу раздѣленія властей, установили правило предварительнаго согласія начальства (l'autorisation préalable): „ни одинъ административный чиновникъ — гласитъ правило — не можетъ быть преданъ суду иначе, какъ съ одобренія высшей власти (отъ которой чиновникъ зависитъ по іерархіи), согласно законамъ“. Конституція VIII года (ст. 75) на мѣсто различныхъ высшихъ властей, упомянутыхъ въ предыдущемъ декретѣ, поставила Государственный Совѣтъ. Съ этихъ поръ ему стало принадлежать право разрѣшать судебныя преслѣдованія. Какъ замѣчаетъ его предсѣдатель Лаферьеръ „это законодательство, несомнѣнно, ограничивало принципъ равенства передъ закономъ“ [2]). Тѣмъ болѣе, какъ самъ онъ замѣчаетъ далѣе, что оно привело къ установленію „безнаказанности за погрѣшности и проступки, которые не имѣли ничего общаго съ осуществленіемъ государственной власти“.

Декретъ 19-го сентября 1870 года отмѣнилъ предварительное разрѣшеніе начальства (l'autorisation préalable): казалось, что отнынѣ граждане будутъ имѣть возможность привлекать чиновниковъ за ихъ служебныя дѣйствія прямо къ общимъ судамъ. Въ этомъ смыслѣ начали высказываться административная судебная практика и кассаціонный судъ; но оба довольно скоро вернулись къ мнѣнію, болѣе соотвѣтствующему традиціи и болѣе почтительному по отношенію къ безотвѣственности государственной власти; это было слѣдствіемъ рѣшенія отъ 26 іюля 1873 года, вынесеннаго по поводу спора о подсудности по дѣлу Пеллетье. Тогда

---

[1]) Michoud. Отвѣтственность государства. Revue de droit public. 1895.
[2]) Административная юстиція, т. I, стр. 638, 2-е изданіе.

было установлено различіе между личнымъ проступкомъ чиновника и административнымъ актомъ: благодаря этому раздѣленію теперь достаточно префекту, возбудивъ споръ о подсудности, объявить относящимся къ административному порядку личный проступокъ чиновника, который ему вмѣняется въ вину, — чтобы избавить его отъ всякаго судебнаго разбирательства.

Безотвѣтственности административныхъ чиновниковъ соотвѣтствуетъ безотвѣтственность судей, которая устанавливается благодаря практической невозможности привлеченія ихъ къ какой-либо отвѣтственности. Статья 479 законовъ объ уголовномъ слѣдствіи возлагаетъ исключительно на генералъ-прокуроровъ [1]) заботу о преслѣдованіи проступковъ, совершенныхъ чинами судебнаго вѣдомства: „Когда мировой судья, или судья уголовнаго или гражданскаго суда первой инстанціи, или лицо прокурорскаго надзора, состоящее при этихъ судахъ, будетъ обвинено въ совершеніи, внѣ своихъ служебныхъ обязанностей, проступка, влекущаго уголовное наказаніе, генералъ-прокуроръ апелляціоннаго суда передаетъ его поступокъ на разсмотрѣніе этого суда, рѣшеніе каковаго не подлежитъ обжалованію“.

Будучи безотвѣтственными, носители власти, сверхъ того, охраняются отъ „неуваженія къ публичной власти“ статьями уголовнаго кодекса, которыя предвидятъ и караютъ оскорбленія чиновниковъ, какъ при исполненіи, такъ и по поводу исполненія ими служебныхъ обязанностей (ст. 222 и 224); статьи эти влекутъ болѣе суровыя кары, чѣмъ если бы дѣло шло о простыхъ гражданахъ, какъ будто всѣ граждане не должны имѣть право на равное уваженіе; эти различія, создаваемыя подъ предлогомъ защиты государственной службы, не имѣютъ другого результата, кромѣ усиленія контраста между государствомъ и простыми гражданами, къ ущербу послѣднихъ.

Государство безотвѣтственно; оно несомнѣнно стремится къ безотвѣтственности въ различныхъ формахъ; но ясно, что чѣмъ больше оно командуетъ, чѣмъ больше оно имѣетъ власти, тѣмъ меньше оно отвѣтственно: вотъ общее правило. „Разъ дѣло идетъ объ убыткѣ, причиненномъ при исполненіи государственной службы, пишетъ профессоръ Мишу, она (судебная практика) осво-

---

[1]) Прим. перев.—procureurs généraux—прокуроры при кассаціонномъ и апелляціонныхъ судахъ; слѣдовательно, они соотвѣтствуютъ нашимъ оберъ-прокурорамъ Сената и прокурорамъ судебныхъ палатъ.

бождаетъ государство отъ подчиненія частному праву. Она установилась въ этомъ смыслѣ, послѣ долгаго періода колебанія и разногласія между высшими судами, какъ слѣдствіе рѣшенія высшаго суда по спорамъ о подсудности (du tribunal des conflits) отъ 8 февраля 1873 года [1]). Лаферьеръ формулировалъ ее въ слѣдующихъ словахъ, не высказывая по этому поводу никакого удивленія: „если мы стараемся,—говоритъ онъ,—дать себѣ отчетъ въ различіяхъ, которыя представляетъ отвѣтственность государства, сообразно различнымъ функціямъ, которыя оно призвано осуществлять, мы видимъ, что отвѣтственность эта тѣмъ болѣе ограничена, чѣмъ выше эта функція... Государство изъято отъ всякой денежной отвѣтственности, когда его функція соприкасается съ областью государственнаго суверенитета... ни законодательные акты, ни акты правительства, ни военныя событія не могутъ дать мѣста для судебной отвѣтственности государства, каковы бы ни были погрѣшности, вмѣняемыя въ вину его представителямъ“ [2]).

Лаферьеръ напоминаетъ по этому поводу о протестѣ сенатора Беранже противъ начала безотвѣтственности, на которое сослался министръ юстиціи во время обсужденія закона 8 іюня 1895 года: „эта,—сказалъ Беранже,—слишкомъ далеко идущая доктрина непогрѣшимости государства и его безотвѣтственности, не соотвѣтствуетъ болѣе нашему времени; это—феодальное положеніе, и я сожалѣю, что оно нашло одобреніе правительства“.

Какъ справедливо замѣчаетъ авторъ Административной юстиціи, государству незачѣмъ одобрять этого начала, которое „соотвѣтствуетъ началамъ нашего административнаго права“; онъ могъ бы прибавить, что оно составляетъ основное начало всего государства. Гражданская отвѣтственность и государство — одно исключаетъ другое: никакое правительство не было бы болѣе возможно, если бы суды, даже суды административные, присвоили себѣ право быть судьей самой сущности государства, государственной власти, ибо можно прямо сказать, что государственная власть существуетъ лишь въ той мѣрѣ, въ какой существуетъ безотвѣтственный авторитетъ. Что отличаетъ право публичное отъ права частнаго, такъ именно эти начала, которыя выходятъ за предѣлы общаго права, — это почти тавтологія. Главное изъ этихъ началъ,—безотвѣтственность государственной власти; разъ

---

[1]) Отвѣтственность государства. Revue du droit public, 1895 года.

[2]) Курсъ административной юстиціи, II, стр. 184.

она пала, падаетъ все государство, остаются лишь акты частнаго административнаго управленія (des actes de gestion): по отношенію же къ актамъ частнаго административнаго управленія большинство допускаетъ, что государство можетъ быть сравнено съ частными лицами. Нѣтъ болѣе актовъ государственной власти, слѣдовательно нѣтъ, болѣе публичнаго права, нѣтъ болѣе суверенитета, нѣтъ болѣе государства: вотъ о чемъ не подумалъ г. сенаторъ Беранже, когда на трибунѣ Сената онъ протестовалъ противъ слишкомъ феодальнаго министра юстиціи [1]).

Этотъ министръ юстиціи вовсе не занимался исторіей феодализма: онъ прилично излагалъ элементарное понятіе современнаго административнаго права. Онъ желалъ безотвѣтственности не феодальной, а той, которая лежитъ въ основаніи всякаго государства, и является необходимымъ слѣдствіемъ раздѣленія между правомъ частнымъ и правомъ публичнымъ, раздѣленія, которое само, въ свою очередь, порождено экономическимъ неравенствомъ.

Результатъ этой безотвѣтственности извѣстенъ. Лаферьеръ напоминаетъ о немъ, не обсуждая его, предоставляя, безъ сомнѣнія, заботу объ этомъ простому здравому смыслу: „Правила,— говоритъ онъ, — могутъ быть непредусмотрительны, неразумны, способствовать, такимъ образомъ, различнымъ несчастнымъ случаямъ, каковы несчастные случаи на желѣзныхъ дорогахъ, въ шахтахъ, отъ паровыхъ машинъ; но и въ такихъ случаяхъ нельзя достигнуть отвѣтственности государства“ [2]).

Мало кто думаетъ о всѣхъ послѣдствіяхъ, которыя имѣло бы подчиненіе государства началамъ частнаго права, объ анархическихъ послѣдствіяхъ этой перемѣны; равнымъ образомъ не всѣ отдаютъ себѣ отчетъ въ дѣйствительномъ значеніи необходимости государственной власти. Профессоръ Мишу оцѣнилъ и выразилъ ее въ слѣдующихъ точныхъ словахъ: „Оцѣнка своевременности, умѣстности и разумности мѣръ, принятыхъ уполномоченными государства при осуществленіи государственной власти, должна быть сохранена за этой самой властью (въ порядкѣ іерархическомъ, дисциплинарномъ) подъ высшимъ контролемъ палатъ. Это значило бы встать на ложный путь,—перенести контроль на судебную власть или даже на суды, образованные изъ среды

[1]) Г. Геренъ.
[2]) Op. cit. 187.

администраціи. Такое право превратило бы власть судебную во власть политическую, и при томъ въ безотвѣтственную политическую власть". Слѣдовательно, государство является какъ бы неизбѣжно произвольнымъ; въ самомъ дѣлѣ нежеланіе примѣнять къ нему статьи 1382 и слѣдующія гражданскаго кодекса равносильно отрицанію правового государства; тѣмъ болѣе, что, по общему признанію, эти статьи являются не столько правовыми правилами, сколько аксіомами элементарной честности и непосредственной добросовѣстности.

Не существуетъ принудительнаго исполненія по отношенію къ государству: рѣшенія Государственнаго Совѣта должны исполняться добровольно министрами. „Объ этомъ исполненіи долженъ озаботиться соотвѣтствующій министръ въ силу предписанія, заключающагося въ резолютивной части рѣшенія. Но если предписаніе остается безъ послѣдствій, то исполненіе не можетъ быть достигнуто ни по отношенію къ министру, ни по отношенію къ государству никакимъ путемъ судебнаго или административнаго принужденія. Дѣйствительно, съ одной стороны, государственное имущество неприкосновенно, съ другой, никакой власти не принадлежитъ право издавать предписанія относительно суммъ, предоставленныхъ въ распоряженіе министра закономъ о бюджетѣ; еще въ меньшей степени кому-либо можетъ принадлежать право предписывать внесеніе въ государственный бюджетъ кредитовъ, которые не были бы туда внесены. А вотъ основаніе этого: „Государство всегда должно считаться платежеспособнымъ и считаться „честнымъ человѣкомъ". И авторъ прибавляетъ, что „если министръ, — случай почти невозможный — откажется отъ исполненія, не останется ничего другого, какъ привести въ дѣйствіе министерскую отвѣтственность" [1]).

По отношенію къ жалобамъ на превышеніе власти (excès de pouvoir) государственное величество еще болѣе отступаетъ отъ общаго права, чѣмъ въ области споровъ о возстановленіи частныхъ правъ. „Если постановленіе объ отмѣнѣ,—пишетъ тотъ же авторъ,— въ моральномъ отношеніи составляетъ препятствіе къ тому, чтобы отмѣненное рѣшеніе было снова принято при тѣхъ же условіяхъ и съ тѣми же изъянами, въ юридическомъ отношеніи оно не составляетъ препятствія" [2]).

Навѣрное, среди частныхъ лицъ нѣтъ такихъ сутягъ и кля-

[1]) Курсъ административной юстиціи. 2 изд. 1896 г., I, стр. 347.

[2]) Op. cit., стр. 351.

узниковъ, какъ государство: это относится къ „честному человѣку“, котораго Тьеръ рекомендовалъ нашему уваженію. Къ своей фактической силѣ государство, — распорядитель назначеній на должности и судья своевременности увольненія въ отставку, — прибавляетъ еще право, если не совсѣмъ не исполнять касающіяся его рѣшенія, то по крайней мѣрѣ задерживать ихъ, дѣлать ихъ безполезными; это вдвойнѣ ставитъ его внѣ той взаимной добросовѣстности, которая составляетъ душу гражданскихъ дѣлъ. Fraus omnia corrupit, говоритъ лучшая изъ школьныхъ поговорокъ. Она не имѣетъ дѣйствія противъ административныхъ управленій.

Эта система авторитетной власти приводитъ къ принципу неприкосновенности депутатовъ, этихъ самыхъ высшихъ чиновниковъ. Зачѣмъ особая неприкосновенность? Это наслѣдіе монархіи. Развѣ каждый гражданинъ не долженъ быть неприкосновеннымъ, потому что каждый гражданинъ сувереневъ? Требовать особой неприкосновенности для депутата это значитъ ясно показать, что индивидуальной свободы не существуетъ. Общаго права должно было бы быть достаточнымъ; но общаго права гражданской свободы не существуетъ [1]).

Вся эта власть въ государствѣ въ нѣкоторомъ родѣ скопляется въ лицѣ президента республики, который не является ни уполномоченнымъ національнаго собранія, ни „служителемъ народа“, а настоящимъ правителемъ; онъ представляетъ собою „исполнительную власть“, главу государства, настоящаго короля, располагающаго тремя регальными аттрибутами: неприкосновенностью, несмѣщаемостью, безотвѣтственностью. Онъ безотвѣтственъ, что̀ значитъ, что нѣтъ никого, кто бы былъ выше его. Онъ имѣетъ регальныя привилегіи издавать регламенты, — эти настоящіе законы, — и право помилованія; посланники „аккредитованы“ при немъ; онъ имѣетъ регальное право распущенія народныхъ представителей.

Распущеніе: едва-ли достаточно сознаютъ, какъ огромно это право. Существуетъ народное представительство: казалось бы, оно одно должно было служить голосомъ страны. Между тѣмъ конституція предоставляетъ президенту право имѣть мнѣнія, не согласныя съ рѣшеніями большинства палаты. Это — монархія въ демократіи; это монархія плебисцитарная или имперія, такъ какъ

[1]) По этому поводу см. пренія въ палатѣ депутатовъ во второмъ засѣданіи 14 ноября 1905 года. Journal Officiel отъ 19 ноября, стр. 3234.

выборы, которые послѣдують за распущеніемъ, будутъ представлять собою настоящій плебисцитъ, но не референдумъ: плебисцитъ, потому что выборы сведутся къ голосованію за или противъ человѣка, стоящаго у власти, за или противъ его политики; не референдумъ, потому что референдумъ, по существу своей теоріи, можетъ имѣть лишь одинъ опредѣленный предметъ и приводить къ совершенно точному рѣшенію, — напримѣръ, принятіе или отклоненіе выкупа желѣзныхъ дорогъ.

Какую бы часть государства ни взять,—каждая стремится къ авторитетной власти; эта власть неизмѣнно сопротивляется частной иниціативѣ, которую требують экономисты въ пользу отдѣльныхъ лицъ, какъ чиновниковъ, такъ и гражданъ, не имѣющихъ государственныхъ должностей. Всеобщее избирательное право, эта послѣдняя надежда свободы, не избѣгаетъ общей участи: да и какъ же могло бы государство быть авторитарнымъ, если бы основаніе его было проникнуто духомъ свободы? Всеобщее избирательное право есть источникъ всей власти: парламентъ творится по его подобію.

Говорятъ, что всеобщее избирательное право — это политическая свобода. Вотъ положеніе, заслуживающее изученія. Мы изслѣдуемъ его вмѣстѣ съ Консидераномъ; мы могли бы взять въ качествѣ руководителя Прудона, но его критика слишкомъ извѣстна; лучше взять въ проводники этого демократа; его критика будетъ казаться менѣе партійной. Это одна и та же аргументація, только выводы различны; впрочемъ, только аргументація и заслуживаетъ удержанія.

* * *

Викторъ Консидеранъ—демократъ; свою теорію, свое „прямое управленіе“ (Gouvernement direct), онъ представляетъ какъ развитіе, послѣднее развитіе демократіи. „Демократы хотятъ, пишетъ онъ, народнаго управленія посредствомъ самого народа“ [1]. Демократію онъ опредѣляетъ, какъ „весь народъ, управляющійся самъ собою“ [2].

Управляется ли народъ самъ собою? Консидеранъ отвѣчаетъ, что ему принадлежатъ лишь видимые знаки власти; его власть номинальная. Соціальная дѣйствительность не соотвѣтствуетъ обѣщаніямъ закона; „верховенство народа, дѣйствительно, стано-

[1]) La solution ou le gouvernement direct du peuple. 4 изд. 1851 г. стр. 1.

[2]) Cp. Débâcle de la politique en France, стр. 7.

вится „мошенническимъ обманомъ" (il y a veritablement une escroquerie de la souverenité du peuple [1]).

Почему? Руссо уже отвѣтилъ [2]). Народный суверенитетъ попался въ западню делегаціи. Вмѣсто того, чтобы пользоваться своими правами, народъ делегируетъ ихъ посредствомъ выборовъ (le vote): онъ передаетъ въ руки одного человѣка, одной семьи, собранія осуществленіе суверенитета. Ясно, что делегація стоитъ въ полномъ противорѣчіи съ народнымъ принципомъ, съ демократіей, начала которой Руссо установилъ.

Демократы, какъ и монархисты, никогда не могли „предложить что-нибудь другое, кромѣ аристократизма и монархизма... Въ принципѣ, въ теоріи, на словахъ, въ абстракціи, принципъ народнаго суверенитета всегда выдвигается впередъ! Но на практикѣ, въ примѣненіи, т. е. въ дѣйствительности, что мы сдѣлали? Все ту же делегацію!.. т. е. попросту во имя народнаго суверенитета мы совершили формальное погребеніе этого самаго суверенитета. Вотъ что сдѣлала демократія и ничто другое. Только формы измѣняются: демократы замѣняютъ короля или императора президентомъ, консулами, директоріей, комитетомъ, собраніемъ" [3]).

Какое различіе въ принципѣ и въ сущности между этими „делегаціями"? Никакого. Делегировать суверенитетъ это значитъ отречься отъ него. Граждане, избиратели отнынѣ лишь почтительнѣйшіе подданные представителей. Послѣдніе на дѣлѣ становятся сувереномъ, хотя они и пишутъ во главѣ конституціи такую добрую шутку: „Суверенитетъ покоится въ совокупности всѣхъ гражданъ, и ни одна часть народа не можетъ себѣ его присвоить, не совершая преступленія" (Конституція 1848 года).

Итакъ, народъ назначаетъ своихъ уполномоченныхъ, уполномоченные же, замѣняя его, дѣлаютъ то, что находятъ умѣстнымъ. Если народъ назначаетъ ихъ, онъ не можетъ въ дѣйствительности ни наблюдать надъ ними, ни отзывать ихъ, когда ему кажется нужнымъ: въ противоположность тому, что происходитъ въ гражданскомъ правѣ, политическій уполномоченный не исполняетъ того, что ему предписывалось актомъ уполномочія; здѣсь, собственно, даже нѣтъ уполномочія, ибо именно депутатъ становится хозяиномъ дѣла. Въ политическомъ отношеніи, уполномоченные являются „хозяевами".

---

¹) Ср. Débacle de la politique en France, стр. 7.

²) Общественный договоръ, III, XV.

³) Стр. 15 и слѣд.

Эта критика распространяется вполнѣ и на практику судебно-административныхъ учрежденій, которая считаетъ, что выборы устанавливаютъ настоящій отказъ отъ всѣхъ своихъ правъ: такъ, напримѣръ, референдумъ былъ объявленъ незаконнымъ рѣшеніемъ Государственнаго Совѣта отъ 7 апрѣля 1905 года [1]).

Рѣшеніе послѣдовало по поводу отмѣны префектомъ департамента Шаранты (la Charente) постановленія Эгрской общины (la commune d'Aigre), которая рѣшила опросить плательщиковъ налоговъ, какъ единственно компетентныхъ, о желательности замѣны поденной натуральной повинности для поддержанія проселочныхъ дорогъ дорожнымъ налогомъ, въ формѣ пропорціональной прибавки къ прямымъ налогамъ: этотъ опросъ представлялъ собою референдумъ.

Министръ внутреннихъ дѣлъ высказалъ свое мнѣніе въ двухъ запискахъ, которыя рѣшительно настаивали на незаконности этого способа дѣйствія, какъ не „находящагося въ гармоніи ни съ нашимъ представительнымъ строемъ, ни съ нашими административными законами“. Онъ полагалъ, что „роль“ всеобщаго голосованія „ограничивается, по смыслу конституціи, выборомъ уполномоченныхъ, къ какому бы собранію они ни принадлежали. Референдумъ же, собственно говоря, является прямымъ вмѣшательствомъ всеобщаго голосованія въ разрѣшеніе вопроса; между тѣмъ подлежащимъ качествомъ для разрѣшенія таковаго обладаютъ лишь избранные уполномоченные народа. Записка высказывается противъ постановки „большинства избирателей“ на мѣсто префекта, министра, государственнаго совѣта, парламента, муниципальнаго совѣта. „Позволить представителямъ снимать съ себя свою отвѣтственность, и именно въ важнѣйшихъ случаяхъ“, — это было бы равнозначительно исчезновенію правильной отвѣтственности. Послѣднимъ результатомъ подобной практики явилась бы „невозможность всякаго правительства въ государствѣ и всякаго управленія въ общинѣ“.

Можно ли удивляться мертвенности политической жизни, ознакомившись съ этой конституціонной системой? Избиратель отдаетъ въ руки избранныхъ всю активность, которую онъ могъ бы принести общему дѣлу; по отношенію къ этимъ избранникамъ онъ напоминаетъ собственника, который оставляетъ управляющимъ

---

[1]) J. Delpech. Chronique constitutionnelle (Revue du droit public 1905, n° 2).

и фермерамъ заботу о воздѣлываніи своихъ земель: это называется, въ политической экономіи, абсентеизмомъ. Абсентеизмъ же сурово осуждается, какъ несовмѣстимый съ успѣшной производительностью. Цѣнность земли уменьшается въ рукахъ фермера, также какъ публичное богатство можетъ лишь падать въ рукахъ уполномоченныхъ (mandataires): давно уже стало поговоркой, что только самъ заинтересованный способенъ хорошо вести свои дѣла; Лафонтенъ даже написалъ на этотъ сюжетъ басню, изобилующую нравственными поученіями. Остается найти систему, при которой общій интересъ обслуживался бы непосредственно: конституціонная система 1875 года отнюдь не обезпечиваетъ этого.

Избиратели, въ цѣломъ, отдалены отъ общихъ интересовъ: забота о нихъ возложена на тысячу управляющихъ и фермеровъ. Имѣніе огромно: какъ эта тысяча фермеровъ, все обсуждающихъ въ Парижѣ, могутъ обнять все однимъ взглядомъ и полезно направлять это дѣло огромной сложности, вызывающей необходимость въ дюжинѣ министерствъ, 800.000 чиновниковъ, не считая всѣхъ большихъ частныхъ обществъ, которыя, на дѣлѣ, имѣютъ публичный характеръ? Эта тысяча представителей теряется среди огромнаго цѣлаго; мы знаемъ это, и всякій можетъ въ этомъ убѣдиться.

Вся эта безотвѣтственность государственной власти, это раздѣленіе интереса частнаго и интереса публичнаго, государства и гражданъ, этотъ разрывъ между жизнью политической и собственно производительной жизнью націи имѣютъ экономическое основаніе: различіе между владѣющими и невладѣющими.

Эта дифференціація вызываетъ неизбѣжно различіе между управляемыми и правителями: въ этомъ различіи — все государство; все государство — въ этой регальной безнаказанности правителей.

Подчиненный государству, „гражданинъ не имѣетъ общаго права на законность (un droit général à la legalité)“ [1]). Г. Бартелеми сказалъ это вслѣдъ за предсѣдателемъ Лаферьеромъ: „Первый важный пунктъ заключается въ томъ, что нарушеніе закона служитъ поводомъ къ отмѣнѣ административнаго дѣйствія только въ томъ случаѣ, если оно въ то же время составляетъ посягательство на чье-либо право“ [2]). „Общій интересъ, который всякій гражданинъ можетъ имѣть въ томъ, чтобы администрація оста-

[1]) Op. cit., стр. 128.
[2]) Op. cit., томъ II, стр. 532.

валась въ предѣлахъ законности, можетъ быть достаточнымъ, чтобы породить петицію, обращенную къ публичнымъ властямъ, но не для того, чтобы оправдать искъ передъ судебнымъ учрежденіемъ" [1]). Но что такое петиція? Это прошеніе, просьба, это мольба, обращенная къ высшему. Во стольких случаяхъ, когда надъ правомъ его совершено насиліе, гражданинъ-суверенъ не имѣетъ другого способа потребовать справедливости, какъ путь почтительнѣйшаго ходатайства! Въ этомъ живо сказывается характеръ нашей политической конституціи, съ которой Руссо недостаточно сорвалъ маску: отчужденіе правъ гражданиномъ полное; онъ вполнѣ становится подданнымъ, поскольку „администрація можетъ требовать въ нѣкоторомъ родѣ права на беззаконіе" (droit à l'illegalité)", поскольку исполнительная власть можетъ спокойно нарушать предписанія законодателя, поскольку „никакая власть не можетъ принудить ее вернуться въ ея сферу".

Остается еще кое-что сказать о государственной власти, но, сказавъ это, не о чемъ больше говорить,—это заключеніе настоящаго этюда. Признается незаконнымъ сопротивленіе произвольнымъ актамъ государства. „Это значило бы идти противъ цѣли организованныхъ обществъ, пишетъ профессоръ Гарро, имѣть притязаніе самому осуществлять справедливость, противопоставляя силу приказаніямъ лицъ, облеченныхъ авторитетомъ государственной власти, хотя бы приказанія эти были незаконны и неправильны" [2]). Кассаціонный судъ въ слѣдующихъ категорическихъ выраженіяхъ установилъ этотъ принципъ пассивнаго повиновенія: „Незаконность приказанія, полученнаго отъ агента власти, ни въ коемъ случаѣ не можетъ извинить сопротивленія посредствомъ самоуправства и насилія и не можетъ отнять у такого сопротивленія характера и законной квалификаціи мятежа" [3]).

Уже Боссюэтъ писалъ: „Явное нечестіе и даже несправедливое угнетеніе не избавляютъ подданныхъ отъ повиновенія, которымъ они обязаны государю" [4]); а Дюма указывалъ, что: „Подданные насиліямъ государей могутъ противопоставлять лишь почтительныя представленія безъ мятежа и ропота, и молитвы объ ихъ обращеніи".

Всѣ почувствовали дѣйствіе этой непререкаемости, этой госу-

---

[1]) Ib., стр. 437.

[2]) Garraud. Traité de dr. pénal, 2 изд. 1892 г., томъ III, стр. 27.

[3]) Politique tirée de l'Ecriture sainte. I, VI, гл. 2, отд. 5.

[4]) Droit public, т. I, отд. 2-ой, пар. 6.

дарственной власти, этого произвола государства; она устрашаетъ. Этотъ испугъ чувствуется въ книгахъ экономистовъ и въ жалобахъ публики; онъ сквозитъ въ недовольствѣ чиновниковъ государственно - распорядительныхъ учрежденій (les fonctionnaires d'autorité) и въ отчаянныхъ усиліяхъ, которыя дѣлаютъ служащіе по непосредственному административному управленію[1]) (les agents de gestion de l'Etat) для завоеванія общегражданскаго права; онъ слышенъ на каѳедрахъ юридическихъ факультетовъ, даже въ судилищѣ Государственнаго Совѣта: можно сказать, что возмущеніе противъ регальнаго произвола дошло и до королевскаго совѣта.

II.

Государственная власть, однако, ни на дѣлѣ, ни въ правѣ не имѣетъ такой неумолимой юридической строгости, — мѣстами она должна была уступить нѣкоторыя изъ своихъ правъ. Это были уступки и отступленія права, которыя, очевидно, его ослабили, но не измѣнили существенно его внутренняго характера. Даже сдѣлавшись отвѣтственнымъ, государство остается непререкаемымъ авторитетомъ, его власть, даже обусловленная законами и регламентами, остается еще дискреціонной; исправленное законами, государство остается произвольнымъ.

[1]) Прим. перев. Теорія французскаго административнаго права различаетъ двѣ формы государственной дѣятельности. Первая, — гдѣ государство выступаетъ какъ принудительная, повелѣвающая сила; здѣсь дѣятельность государства выражается въ предписаніяхъ, обязательныхъ для подданныхъ власти. Вторая, — гдѣ государство является какъ представитель общественныхъ интересовъ; здѣсь его дѣятельность выражается не въ предписаніяхъ подданнымъ, а въ организаціи и осуществленіи государственныхъ мѣропріятій. Въ первой области граждане разсматриваются въ своихъ отношеніяхъ къ государству какъ подданные, во второмъ—какъ договаривающаяся сторона. Первую форму государственной дѣятельности французы называютъ la voie d'autorité; вторую—la voie de gestion. При этомъ послѣдняя раздѣляется на gestion publique и gestion privée, въ зависимости отъ того, сохраняетъ исполнительная и хозяйственная дѣятельность государства публичный характеръ, или государство выступаетъ исключительно въ роли частнаго предпринимателя. Для передачи термина gestion мы остановились на выраженіи: „исполнительное административное управленіе".

Большой шумъ былъ поднятъ по поводу особаго порядка обжалованія, изобрѣтеннаго Государственнымъ Совѣтомъ для ограниченія министерскаго произвола,—это жалобы на превышеніе власти (le recours pour excès de pouvoir). Какой теоретикъ публичнаго права не писалъ о немъ, для свѣдѣнія демократіи, какъ о благодѣтельномъ стражѣ авторитетной власти, необходимой во всякомъ государствѣ; не дѣлалъ изъ него какъ бы высшаго узаконителя власти, которую онъ постепенно освобождаетъ отъ всего, что можетъ быть предлогомъ неудовольствія и даже революціи? Г. Леонъ Дюгюи расхваливалъ его въ слѣдующихъ великолѣпныхъ выраженіяхъ: „видъ общегражданскаго иска (action populaire), предоставленный частнымъ лицамъ, чтобы гарантировать уваженіе къ законамъ компетентности, обжалованіе превышеній власти пріобщаетъ представителей власти и административныя учрежденія къ хорошему управленію публичными интересами и къ заботѣ о покровительствѣ интересамъ частнымъ: это обжалованіе есть прежде всего институтъ соціальной справедливости“ [1]).

Благодаря этому порядку обжалованія, дѣйствительно, теперь стало возможно представлять на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта жалобы на дѣйствія, касающіяся назначенія на государственныя должности; это большое новшество, такъ какъ во время реставраціи жалобы этого рода были формально запрещены. „Примѣненіе права назначенія на государственную должность, утверждалъ Государственный Совѣтъ, ни въ какомъ случаѣ не можетъ быть поводомъ обжалованія передъ нами въ судебномъ порядкѣ“. И онъ присуждалъ къ штрафу смѣлыхъ адвокатовъ, которые позволяли себѣ поддерживать жалобы, столь оскорбительныя для государственной власти [2]).

Такимъ образомъ чиновники не могли жаловаться ни на нарушенія, ни на неправильныя примѣненія закона или регламента административнаго учрежденія; не могли жаловаться ни на злоупотребленіе, ни на произвольное пользованіе властью (detournement de pouvoir); законы и регламенты не предоставляли ни пріобрѣтенныхъ правъ, ни признанныхъ интересовъ; самое большее—чиновники могли ссылаться на свою неподвѣдомственность. Всѣ дѣйствія, касающіяся ихъ, были дискреціонными, верховными

---

[1]) L'Etat, les gouvernants et les agents (1903 г.), стр. 541.

[2]) Рѣшенія Государственнаго Совѣта отъ 13 марта 1822 г., 10 августа 1825 г., 23 ноября 1825 г.

дѣйствіями правительства какъ въ отношеніи назначенія, такъ и въ отношеніи смѣщенія.

Все ли измѣнилось такъ, какъ это кажется, съ системою спеціальныхъ гарантій, которыми все болѣе и болѣе обставляются назначенія, распредѣленія и перемѣщенія по должностямъ, гарантій, приводимыхъ въ дѣйствіе посредствомъ обжалованія превышеній власти? Мы изслѣдуемъ это, сообразуясь съ правилами, регулирующими принятіе чиновниковъ на государственную службу. Выводы, которые мы получимъ по отношенію къ этому пункту, будутъ примѣнимы ко всей совокупности гарантій, предоставленныхъ чиновникамъ.

Г. Гастонъ Жезъ, профессоръ юридическаго факультета въ Лиллѣ, свелъ къ двумъ положеніямъ практику Государственнаго Совѣта относительно вопросовъ, касающихся пріема чиновниковъ на государственную службу [1]; это положенія важныя, но дѣйствіе ихъ, какъ будетъ видно, не имѣетъ той широты, которую онъ имъ придаетъ, въ согласіи, впрочемъ, съ единодушнымъ мнѣніемъ школьной юриспруденціи.

Первое положеніе можетъ быть выражено такъ:

1) Обязательно соблюденіе формъ, точно предписанныхъ законами и регламентами.

Это—правило, болѣе обезпечивающее по внѣшности, чѣмъ по существу, такъ какъ нужно замѣтить, что дискреціонная власть министровъ лишь внѣшнимъ образомъ ограничена формами; министру достаточно соблюдать ихъ, чтобы избѣгать отмѣны своихъ дѣйствій. Такъ, напримѣръ, если онъ приказомъ устанавливаетъ, чтобы всѣ поступающіе въ его министерство подвергались предварительному экзамену, его постановленіе можетъ разсматриваться лишь какъ опредѣленный распорядокъ по службѣ; оно не является юридической нормой: вслѣдствіе этого, Государственный Совѣтъ признаетъ за нимъ право не принять на службу кандидата, допущеннаго до такого экзамена, хотя бы этотъ кандидатъ и былъ первымъ на экзаменѣ (рѣш. Госуд. Совѣта отъ 9 августа 1893 года, по д. Жуберъ де ла Модъ, стр. 683).

Почти совсѣмъ также обстоитъ дѣло въ случаяхъ, регулируемыхъ декретомъ или закономъ, во всѣхъ тѣхъ, очень растяжимыхъ случаяхъ, „когда законъ или регламентъ предписываютъ, чтобы назначенія на службу дѣлались лишь послѣ конкурса. Должностное

---

[1]) Revue du droit public. 1904 г., стр. 517 и слѣд.

лицо, облеченное властью назначенія, не связано этимъ въ томъ смыслѣ, что оно не обязано назначать кандидатовъ, признанныхъ жюри пріемлемыми. Оно свободно можетъ отказать въ назначеніи всѣмъ этимъ кандидатамъ. Потому что, вѣдь, въ самомъ дѣлѣ, въ концѣ концовъ, оно отвѣтствено за назначенія“ [1]).

Прибавимъ, что если бы ему и было вмѣнено въ обязанность, въ случаѣ конкурса, назначать на службу лишь конкуррентовъ, представленныхъ жюри, то и тогда министръ имѣетъ возможность пустить на конкурсъ число мѣстъ высшее, чѣмъ то, которое дѣйствительно подлежитъ распредѣленію,—такимъ образомъ испытанія могутъ дать большее число кандидатовъ и среди нихъ угодныхъ кандидатовъ; прибавимъ, что онъ можетъ увеличить число должностей, распредѣляемыхъ по конкурсу. Это было сдѣлано, насколько намъ извѣстно, по отношенію къ конкурсамъ для поступленія въ Нормальную Школу (Ecole normale) и въ министерства публичныхъ работъ и иностранныхъ дѣлъ; сверхъ всего этого, министръ окончательно утверждаетъ листъ кандидатовъ, допущенныхъ къ конкурсу.

Г. Стегъ, въ палатѣ, во время обсужденія бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ, отмѣтилъ одинъ обходъ такого сорта на конкурсѣ дѣлопроизводителей (redacteurs) этого управленія: „Управленіе, сказалъ онъ, имѣя возможность, правда, вполнѣ законную, допускать или не допускать кандидатовъ къ конкурсу, иногда злоупотребляло этимъ правомъ такимъ образомъ, что оно допускало къ конкурсу кандидатовъ лишь въ числѣ, почти въ точности равномъ числу вакансій, такъ что кандидаты были какъ бы уже напередъ приняты. Такъ это, напримѣръ, было въ одномъ году, когда на двадцать четыре мѣста, пущенныхъ на конкурсъ, допустили лишь двадцать четыре кандидата“ [2]).

Наконецъ, послѣднее замѣчаніе: жюри составляется не изъ тѣхъ, которые должны стать товарищами счастливыхъ конкуррентовъ (обыкновенно эти испытанія происходятъ при закрытыхъ дверяхъ), но изъ начальниковъ частей, отозваніе которыхъ принадлежитъ ad nutum министру въ силу принципа министерской отвѣтственности. Въ наши намѣренія не входитъ оспаривать честность высшихъ государственныхъ чиновниковъ, образующихъ жюри для пріема на государственную службу. Слѣдуетъ, однако, замѣтить, что очень неблагоразумно требовать безпристрастія отъ чиновни-

[1]) Jèze. Cp. Hauriou, стр. 96, 3, 65.

[2]) Journal officiel отъ 30 января 1906 года (2-й сеансъ отъ 22).

ковъ, назначаемыхъ исключительно по усмотрѣнію, держащихся только личнымъ благоволеніемъ и усердіе которыхъ укрѣпляетъ или расшатываетъ власть министра, обреченнаго на постоянную борьбу съ партійными происками: мы говоримъ объ организаціи, а не объ отдѣльныхъ лицахъ; мы хотѣли бы, чтобы насъ правильно поняли.

Г. Жезъ, опредѣляя смыслъ гарантіи, даваемой конкурсомъ по отношенію къ конкуррирующимъ, точно указываетъ ея недостаточную дѣйствительность: „Должностному лицу, облеченному властью назначенія, воспрещено лишь послѣ конкурса измѣнять порядокъ замѣщенія и производить назначенія въ порядкѣ иномъ, чѣмъ тотъ порядокъ замѣщенія, который ранѣе былъ окончательно установленъ“.

Въ общемъ обжалованіе не можетъ нанести удара произволу должностного лица, назначающаго на службу; если бы въ этомъ было сомнѣніе, достаточно было бы прочесть *соображенія*, которыя выдвигаютъ, чтобы оправдать сохраненіе этого произвола. Г. Жезъ, въ частности, оправдываетъ его отвѣтственностью лица, облеченнаго властью назначенія на службу; но кто не видитъ, что этотъ авторъ, связывая,—впрочемъ, вполнѣ юридически,—хорошее теченіе государственной службы съ личной отвѣтственностью названнаго должностного лица, оставляетъ такимъ образомъ за администраціей ея личный характеръ, т. е. характеръ авторитарный и, слѣдовательно, произвольный?

Поскольку принципъ отвѣтственности останется сосредоточеннымъ на одномъ лицѣ, назначенія будутъ необходимымъ образомъ произвольны, не будутъ въ состояніи опредѣляться исключительно видами блага службы, ибо *министръ можетъ быть отвѣтственнымъ, лишь имѣя дискреціонную власть*. Въ самомъ дѣлѣ, это общепризнанный принципъ, что отвѣтственность индивидуума связана съ его свободой. А что такое свобода министра? Достаточно вдуматься въ это юридическое оправданіе, чтобы убѣдиться, насколько призрачнымъ останется законодательство, которое стремится только къ ограниченію министерскаго произвола; оно всегда будетъ безсильнымъ установить административный режимъ, освобожденный отъ личнаго усмотрѣнія, именно вслѣдствіе дѣйствія министерской отвѣтственности, которая остается обязательнымъ и неизбѣжнымъ принципомъ.

Среди другихъ гарантій, создаваемыхъ предписаніями закона или регламентовъ, слѣдуетъ отмѣтить нѣкоторыя обязательныя

*

условія и предварительную службу, установленныя для занятія извѣстныхъ должностей: напримѣръ, губернскіе архиваріусы (les archivistes des départements) должны быть избираемы изъ числа учениковъ архивной школы (законъ 10 августа 1871 года); чиновники національныхъ архивовъ должны имѣть званіе архиваріуса-палеографа (декретъ отъ 14 мая 1887 г.); инспектора дѣтскихъ пріютовъ (inspecteurs des enfants assistés) должны избираться изъ извѣстныхъ категорій чиновниковъ (декретъ отъ 8 марта 1887 г.). Будетъ ли произволъ стѣсненъ въ этихъ рамкахъ? Чѣмъ болѣе будетъ число пригодныхъ кандидатовъ, тѣмъ эти рамки будутъ болѣе расширяться. Такъ какъ дипломы становятся все болѣе и болѣе распространенными, то почти нѣтъ французовъ, которые не были бы способны удовлетворять условіямъ, необходимымъ для занятія какой-нибудь должности. Извѣстно, что нѣкоторое число учительницъ остается безъ мѣстъ; также извѣстно, что одно только усмотрѣніе префекта опредѣляетъ ихъ на мѣста въ государственныя школы. Въ частности, напримѣръ, декретъ, который относится къ должности инспектора дѣтскихъ пріютовъ, не говоря о другихъ, не препятствуетъ министру внутреннихъ дѣлъ назначить французскаго гражданина, котораго онъ хочетъ провести на это мѣсто, предварительно на должность субъ-префекта или дѣлопроизводителя (безъ конкурса) своего управленія. Такимъ образомъ одинъ произволъ вытекаетъ изъ другого и образуетъ цѣпь, которой нигдѣ не видно конца.

Игра усмотрѣнія безконечна, потому что усмотрѣніе имѣетъ свое необходимое оправданіе въ принципѣ личной отвѣтственности министра, о которой мы говорили ранѣе. Нужно даже прибавить, что разъ система принята, то было бы несправедливо желать ограничить одно, не касаясь другого. Въ дѣйствительности усмотрѣнія только стѣсняютъ; но мы можемъ быть увѣрены, что вмѣстѣ съ тѣмъ дѣлаютъ его болѣе изобрѣтательнымъ. Мы снова предоставляемъ слово г. Стегу. „Если бываютъ случаи [1],—говоритъ онъ,—когда правила нарушаются съ извѣстной честностью, такъ какъ не стараются скрывать свои дѣйствія, то очень часто встрѣчаются проявленія извѣстнаго лицемѣрія—дань законности со стороны произвола—когда прибѣгаютъ къ средствамъ и уловкамъ, очень хитрымъ благодаря предоставленной министру самымъ текстомъ регламента возможности назначить на извѣстныя должности въ министерствѣ лицъ, не принадлежащихъ къ составу чиновни-

[1]) Г. Стегъ въ палатѣ депутатовъ. Journal officiel отъ 23 января 1906 г.

ковъ, и праву утверждать перемѣщенія по службѣ, можно проводить въ ряды администраціи лицъ, которыя не прошли черезъ конкурсъ и не удовлетворяютъ требуемымъ условіямъ".

„Такого-то или такого-то нельзя назначить на должность дѣлопроизводителя или помощника начальника отдѣленія или начальника отдѣленія. Онъ не имѣетъ необходимаго званія, онъ не прошелъ конкурса, онъ не занималъ никакой предшествующей должности, онъ не имѣетъ требуемыхъ лѣтъ предшествующей службы. Ему всего не хватаетъ; ему даютъ все,—назначая его сразу и фиктивно инспекторомъ дѣтскихъ пріютовъ или супрефектомъ и вмѣстѣ съ тѣмъ фактически опредѣляя его на соотвѣтствующую должность въ центральномъ управленіи. Такимъ образомъ кругъ сыгранъ: кандидатъ является въ одну и ту же минуту предметомъ двухъ назначеній, одного,—которое посылаетъ его, напримѣръ, въ Бельфоръ, другого,—которое возвращаетъ его оттуда и утверждаетъ на желанномъ посту. (*Очень хорошо! очень хорошо!*). Такихъ примѣровъ много. Я хочу только отмѣтить одинъ, а именно одного чиновника особыхъ порученій, который былъ фиктивно назначенъ супрефектомъ, такъ что назначеніе его совсѣмъ не было напечатано въ *Journal Officiel* и онъ совсѣмъ не вступилъ въ свою должность. Онъ былъ назначенъ супрефектомъ Оранжа по *опечаткѣ* въ *Бюллетенѣ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ*. (Смѣхъ)".

Второе правило, обязательное для власти, назначающей на должности, можетъ быть формулировано такъ: вмѣняется въ обязанность не пользоваться властью назначенія съ цѣлью иной, чѣмъ та, которую законъ имѣлъ въ виду.

Однако даже самъ г. Жезъ позаботился объ ограниченіи значенія этого правила. Въ дѣйствительности, замѣчаетъ онъ, очень рѣдко рѣшеніе можетъ быть критикуемо по этому мотиву. Чаще всего должностное лицо не обязано давать и не даетъ основаній, по которымъ оно назначаетъ кого нибудь на данную службу; и если даже предположить, что представитель власти сообщитъ мотивы своего отказа, чаще всего Государственный Совѣтъ не будетъ имѣть возможности ихъ провѣрить.

Чтобы понять хорошенько важность этого замѣчанія, слѣдуетъ сказать, что отъ контроля судьи, стоящаго на строгой почвѣ права [1]),

---

[1]) Рѣш. Гос. Совѣта, 5 іюля 1851 г. Руже, стр. 198; 15 іюня 1904 г. Ледоховскій, стр. 452.

ускользаютъ всѣ соображенія порядка моральнаго и политическаго, которыя на дѣлѣ могутъ обусловливать исключеніе кандидата: такимъ образомъ неправильное пользованіе властью, помѣшать которому стремится изложенное правило, остается легкимъ, въ виду невозможности доказать его. Это положеніе коренится во всей совокупности обстоятельствъ: причина этой невозможности заключается въ томъ фактѣ, что власть имѣетъ характеръ инквизиціонный, т. е. не публичный, что она основывается на авторитетѣ, который всегда произволенъ, и приводится въ движеніе не тѣми потребностями, обезпеченіе которыхъ теоретически она имѣетъ своей миссіей, а рѣшеніями „политика“ (politicien), некомпетентнаго даже тогда, когда онъ обладаетъ технической компетентностью.

Свое изслѣдованіе необходимыхъ условій, дающихъ основаніе для просьбы объ отмѣнѣ, въ административно-судебномъ порядкѣ неправильнаго назначенія на должность или неправильной отставки, г. Жезъ началъ формулировкой слѣдующаго положенія, хорошо опредѣляющаго эту административную систему, произвольные принципы которой накладываютъ свою печать даже на самые свободные умы: „Очевидно, говоритъ онъ, что обжалованіе не можетъ быть открыто для всѣхъ, потому что здѣсь болѣе, чѣмъ во всякой другой области, нужно избѣгать поощренія духа сутяжничества“.

Замѣтимъ, что въ данныхъ обстоятельствахъ насъ могутъ безпокоить двѣ опасности: произволъ министра и сутяжничество отдѣльныхъ лицъ; одна изъ нихъ имѣетъ послѣдствіемъ дезорганизацію государственной дѣятельности, которая затрогиваетъ интересы всѣхъ гражданъ, другая можетъ имѣть послѣдствіемъ лишь отягощеніе одного судебнаго учрежденія, да и то врядъ-ли можетъ она его отяготить, такъ какъ достаточно извѣстно, что чиновники, связанные юридическими трудностями и угрозами репрессій, не легко могутъ пользоваться своими правами противъ министерскаго произвола. Изъ этихъ двухъ золъ профессоръ останавливается на сутяжничествѣ граждянъ, почтительно отступая передъ министерскимъ произволомъ, какъ будто самыя слова не указываютъ уже на неравенство вреда того и другого: сутяжничество и произволъ. Государство спасаетъ его въ то самое время, когда судьи и доктрина начинаютъ пытаться его ограничить, и вліяніе его можно замѣтить даже въ изслѣдованіи, которое пытается ввести его въ извѣстныя рамки; это результатъ того смут-

наго почтенія, которое склоняетъ наши демократическія головы передъ всякимъ величіемъ, даже поблекшимъ.

Принципъ всей этой системы всемогущества былъ провозглашенъ министромъ народнаго просвѣщенія (г. Шомье) съ трибуны парламента, въ отвѣтъ на интерпелляціи аббата Гейро, протестовавшаго противъ устраненія священниковъ отъ конкурса на высшія преподавательскія должности (concours d'agrégation): „Правительство, сказалъ онъ, имѣетъ право опредѣлять списокъ кандидатовъ, такъ какъ тѣ, которые въ него попадаютъ, становятся *его* чиновниками и немыслимо навязывать правительству выборъ чиновниковъ, которыхъ оно не хочетъ“.

И поставивъ вопросъ: „Принимая такого и такого-то, исключая того или другого... обязанъ ли министръ объяснять основанія этого?“—онъ отвѣтилъ: „По вопросу о законности такого рѣшенія, объ абсолютномъ и дискреціонномъ правѣ министра нѣтъ никакого ограниченія ни въ правѣ, ни въ судебной практикѣ, ни въ доктринѣ. Государство является хозяиномъ въ выборѣ *своихъ* чиновниковъ“ [1]. „*Мои* чиновники“,—такъ говорятъ государи. Въ этомъ весь режимъ: напрасно пытаться, какъ воображаютъ нѣкоторые, видоизмѣнить его введеніемъ въ это монархическое установленіе правилъ, которыя неизбѣжно обречены на недѣйствительность,—и которыя привели бы къ его паденію, если бы были дѣйствительны.

Послѣ всего сказаннаго мы не видимъ основанія „отрицать явную тенденцію Государственнаго Совѣта принять за правило, что для отдѣльнаго лица самый фактъ осуществленія имъ законныхъ условій для назначенія на какую-нибудь должность даетъ ему достаточный прямой и личный интересъ, чтобы сдѣлать его жалобу пріемлемой, и что, равнымъ образомъ, жалоба пріемлема, если она исходитъ отъ лица, которому законъ или регламентъ даетъ преимущественное передъ всѣми другими право на занятіе извѣстной должности“. Государственный Совѣтъ допускаетъ къ опротестованію правильности конкурсныхъ дѣйствій конкуррентовъ, которые принимали участіе во всѣхъ конкурсныхъ испытаніяхъ [2]; кандидатовъ, исключенныхъ изъ конкурснаго списка, несмотря на то, что они удовлетворяютъ условіямъ, требуемымъ закономъ и наказами; унтеръ-офицеровъ, пострадавшихъ отъ назначеній,

[1]) Journal Officiel, Палата Депутатовъ. Пренія. 1904 г. стр. 1790.
[2]) Рѣш. Гос. Совѣта отъ 16 ноября 1894 года.

сдѣланныхъ въ нарушеніе закона, предоставляющаго извѣстное число гражданскихъ мѣстъ унтеръ-офицерамъ [1]); наконецъ, всѣхъ удовлетворяющихъ законнымъ условіямъ и могущихъ въ то же время доказать свой прямой и личный интересъ, если они пострадали отъ назначеній, сдѣланныхъ внѣ названныхъ условій и т. п.

Это важно; но достаточно ли это? Вопросъ заключается въ томъ, чтобы знать, пойдетъ ли Государственный Совѣтъ далѣе, до признанія пріемлемыми жалобы на всякое неправильное назначеніе и всякой жалобы со стороны лицъ, удовлетворяющихъ законнымъ условіямъ, хотя бы они и не могли доказать своего личнаго интереса. Г. Жезъ желаетъ этого, какъ „необходимой узды по отношенію къ дѣлу фаворитизма“. Такимъ образомъ, напримѣръ, всѣ французы, достигшіе 25 лѣтъ и окончившіе юридическій факультетъ, должны бы были быть допущены къ оспариванію всякаго назначенія на мѣсто совѣтника префектуры, сдѣланнаго съ нарушеніемъ этихъ двухъ условій возраста и диплома, требуемыхъ закономъ 21 іюня 1865 года. Но такъ широко поставленное обжалованіе будетъ ли способно и достаточно, чтобы помѣшать всякому произволу?

Обжалованіе превышенія власти имѣетъ своимъ слѣдствіемъ, какъ извѣстно, отмѣну постановленія. Постановленіе министра становится отнынѣ недѣйствительнымъ, и это все. Отмѣна рѣшенія, это не значитъ, что Государственный Совѣтъ возстановляетъ въ его правахъ того, кто жалуется на ихъ нарушеніе (назначеніе на должность, денежное вознагражденіе); въ дѣйствительности не происходитъ ни пересмотра юридическаго положенія, ни возстановленія ущерба, ни исправленія неправильнаго постановленія. При такихъ условіяхъ, можно ли говорить, что министерскій произволъ разрушенъ въ самомъ корнѣ? Судите объ этомъ сами. Министръ, остающійся единственнымъ судьею въ существѣ дѣла, будетъ имѣть возможность снова подписать назначеніе осужденнаго чиновника, постаравшись соблюсти формы; а если надлежащихъ условій нѣтъ, онъ сумѣетъ создать ихъ. Въ противномъ случаѣ, онъ воспользуется правомъ видоизмѣнить декретъ, бывшій причиной отмѣны.

Остается задать себѣ вопросъ, имѣло ли бы обжалованіе превышенія власти большую дѣйствительность, если бы оно кончалось не простою отмѣною, но исправленіемъ постановленія. Прежде

---

[1]) Jd. 24 мая 1901 года.

всего, по мнѣнію нѣкоторыхъ, вопросъ не можетъ быть даже поставленъ вслѣдствіе неконституціонности его: эта отмѣна постановленій, созданная по отношенію къ актамъ государственной власти, кажется имъ достаточнымъ ограниченіемъ; идти далѣе это значило бы покушаться на самую власть.

Г. Леонъ Мари слѣдующимъ образомъ формулировалъ возраженіе, не приписывая, впрочемъ, его себѣ. Въ актѣ государственной власти главное—это осуществленіе правъ повелѣнія и распоряженія, которыя принадлежатъ администраціи; недопустимо, чтобы эти права повелѣнія и распоряженія могли осуществлять суды вмѣсто административныхъ властей, которымъ они предоставлены; если послѣднія ошибаются въ примѣненіи этихъ правъ, то естественно, что такіе ошибочные акты признаются недѣйствительными при посредствѣ властей, облеченныхъ судебными функціями, но не менѣе естественно, что послѣднія не могутъ ставить свои рѣшенія на мѣсто рѣшеній активной администраціи и такимъ образомъ осуществлять право распоряженія, которое принадлежитъ только послѣдней [1]).

Если бы это возраженіе было признано дѣйствительнымъ, оно было бы однимъ изъ лучшихъ аргументовъ противъ актовъ государственной власти вообще; оно было бы лучшимъ доказательствомъ, что правительства стоятъ внѣ права. Не пытаясь доказывать его справедливость, его слѣдуетъ удержать какъ новое, доставляемое сторонниками публичнаго права, указаніе на то, что организація государственной власти, построенной на авторитетѣ, очевидно не въ силахъ найти себѣ границы; и это невольно сказывается въ произведеніяхъ ея теоретиковъ, самыхъ либеральныхъ, исполненныхъ наилучшихъ намѣреній.

Въ концѣ своего замѣчательнаго этюда „Объ обжалованіи превышеній власти и его будущемъ“ г. Леонъ Мари самъ указываетъ, что это демократическое средство, далеко не благопріятствуя введенію правовыхъ началъ въ область административнаго управленія, „теперь стало препятствіемъ для успѣха этой идеи“.

Въ случаяхъ, когда жалоба на превышеніе власти является единственнымъ средствомъ, находящимся въ распоряженіи потерпѣвшаго гражданина, можно сказать, что Государственный Совѣтъ совершаетъ отказъ въ правосудіи: его рѣшеніе осуждаетъ государство въ области отвлеченнаго права, но на дѣлѣ не дѣлаетъ

[1]) Léon Marie. De l'avenir du recours pour excès de pouvoir, Revue du droit public, 1901 г. стр. 487.

по отношенію къ нему никакого опредѣленнаго предписанія. Чиновникъ, потерпѣвшій отъ неправильнаго назначенія, добивается отмѣны этого назначенія; но осужденный министръ никакъ не можетъ быть принужденъ назначить его на свободное мѣсто. Впрочемъ, можетъ ли Государственный Совѣтъ при данныхъ обстоятельствахъ измѣнить характеръ своихъ рѣшеній? Мы знаемъ, что это противорѣчило бы принципу министерской отвѣтственности; въ самомъ дѣлѣ никто не допустилъ бы такого вмѣшательства Государственнаго Совѣта въ область вѣдѣнія министровъ; этого не хотѣли бы даже тѣ, которые требуютъ точно опредѣленнаго положенія для чиновниковъ.

Итакъ, въ этой области судебное обжалованіе не можетъ установить справедливости; этому мѣшаютъ конституціонныя правила самыя опредѣленныя, самыя солидныя; его ограничиваютъ министерская власть, парламентская теорія правительства. Государственный Совѣтъ пытается избѣжать этихъ, слишкомъ тѣсныхъ, границъ, сокращая число актовъ государственной власти (actes d'autorité); онъ расширяетъ понятіе акта исполнительнаго административнаго управленія (acte de gestion), что даетъ ему возможность исправлять министерскіе акты; это, конечно, полезныя усилія, но они не могутъ привести особенно далеко, такъ какъ строй государства, съ которымъ все его связываетъ, и его собственныя традиціи, и его хартія, и убѣжденія каждаго изъ его членовъ, скоро остановятъ его, доказавъ ему неопровержимо, что тронуть министерскую отвѣтственность это значитъ затронуть самый режимъ, настражѣ котораго онъ стоитъ.

Всегда останутся акты, которые Государственный Совѣтъ будетъ разсматривать какъ дискреціонные, акты правительственной необходимости, акты государственной власти, которые онъ будетъ всецѣло уважать, какъ уважаетъ ихъ парламентъ и даже болѣе энергично, чѣмъ послѣдній, по соображеніямъ, еще болѣе настоятельнымъ. Политическая невозможность предоставить чиновникамъ точно опредѣленное положеніе со всѣми его послѣдствіями, съ отрицаніемъ правъ министра, всегда будетъ отражаться на его судебной практикѣ: онъ не сможетъ самостоятельно создать то, чему парламентъ отказывается положить первыя начала, такъ какъ они такъ же несовмѣстимы съ частнымъ интересомъ каждаго изъ его членовъ, какъ и съ тѣми высшими потребностями, къ которымъ взываютъ эти хранители общихъ интересовъ.

Итакъ, не отъ доброй воли, не отъ юридической науки Госу-

дарственнаго Совѣта, либеральнаго создателя обжалованія превышеній власти, должны мы ждать конца бѣдствій, отъ которыхъ страдаютъ чиновники и плательщики налоговъ: въ самомъ дѣлѣ, послѣ стольких опытовъ съ добрыми тиранами, послѣ великой фикціи ночи 4 августа, какою химерой должно казаться желаніе ограничить одну власть другою. Какую надежду можетъ возбуждать въ насъ эта гарантія, если мы только вспомнимъ сдѣланную компетентнымъ лицомъ оцѣнку административной юстиціи, которая, „въ извѣстной мѣрѣ, есть сама администрація, есть естественное средство уступокъ и отступленій передъ административными привилегіями“ [1]).

Съ жалобами на превышеніе власти обыкновенно сближаютъ судебную практику Государственнаго Совѣта, создавшую денежную отвѣтственность государственной власти; въ ней видятъ другое полезное и рѣшительное улучшеніе авторитарной системы государства.

Во время волненій въ Латинскомъ кварталѣ въ іюлѣ мѣсяцѣ 1893 года, нѣкоторое число лицъ было ранено, нѣкоторые, по ихъ утвержденію, были разорены; былъ даже одинъ умершій (Нюже). Общественное мнѣніе, значительно раздраженное, возлагало отвѣтственность за эти факты на государство, такъ какъ полиція не сумѣла ни предупредить, ни во-время подавить безпорядковъ. Одинъ депутатъ, г. Жоржъ Берри, хотѣлъ возложить на государство денежную отвѣтственность за эти факты, какъ отвѣтственны въ подобныхъ случаяхъ коммуны (законъ 10 вендеміера IV года, законъ 5 апрѣля 1884 года). Онъ развилъ эту мысль во время обсужденія бюджета министерства внутреннихъ дѣлъ, въ засѣданіи 18 февраля 1895 года и былъ поддержанъ своимъ коллегой Вивіани [2]). „Такъ какъ въ Парижѣ, говорилъ онъ, государство обязано заботиться объ охраненіи публичнаго порядка, то отсюда мы можемъ заключить, что государство отвѣтственно за убытки, причиненные безпорядками въ Латинскомъ кварталѣ“.

Министръ внутреннихъ дѣлъ (г. Жоржъ Лейгъ) удовольствовался передачей вопроса для дальнѣйшаго изученія, подтверждая однако, что онъ „обязанъ защищать положеніе о безотвѣтственности государства“, что это только „вопросъ права“, исключающій „всякую чувствительность и призывы къ справедливости“. Интерпелляторъ отвѣтилъ на эту аргументацію предложеніемъ поправки,

[1]) La gestion administrative, Paris, 1899 г. стр. 82, № 3.

[2]) Journal Officiel отъ 19 февраля 1893 г. (Deb. parl. Ch. стр. 391 и слѣдующія).

предлагающей вотировать кредитъ въ 100.000 франковъ, предназначенный на вознагражденіе потерпѣвшихъ; впрочемъ, поправка эта предлагала лишь исключительную мѣру, не посягая на принципъ, защищаемый министромъ внутреннихъ дѣлъ. Палата, какъ этого просилъ министръ, не оказалась ни сентиментальной, ни чрезмѣрно справедливой, и отвергла поправку 357 голосами противъ 113. Она присоединилась къ принципу безотвѣтственности [1]). Въ то время эта теорія согласовалась съ практикой Государственнаго Совѣта, формулированной въ слѣдующемъ рѣшеніи, въ самыхъ рѣшительныхъ выраженіяхъ: „Принимая во вниманіе, что государство по принципу, въ качествѣ государственной власти и въ частности по отношенію къ дѣйствіямъ полиціи, не отвѣтственно за небрежность своихъ агентовъ“ [2]).

Государственный Совѣтъ въ нѣкоторыхъ своихъ рѣшеніяхъ посягнулъ на эту абсолютную безотвѣтственность государства, установивъ неправильность при отправленіи государственной службы (faute du service public) и неправильность при осуществленіи государственной власти (faute dans l'exercise de la puissance publique). Важное рѣшеніе въ этой области было вынесено 27 февраля 1903 г. при интересныхъ фактическихъ обстоятельствахъ, которыя г. Морисъ Оріу передаетъ слѣдующимъ образомъ [3]). „Въ 1893 году одинъ кондукторъ путей сообщенія и одинъ подрядчикъ по ремонту государственныхъ дорогъ производили раскопки для добычи песку и гальки на земельномъ участкѣ, принадлежащемъ компаніонамъ Оливье-Циммерманъ и расположенномъ на берегу рѣки Нивъ, на территоріи общины Юартъ-Сизъ въ департаментѣ нижнихъ Пиренеевъ. Эти раскопки составляли очевидное самоуправство, такъ какъ имъ не предшествовала ни одна изъ формальностей, которыя законъ 29 декабря 1892 года предписываетъ для временнаго занятія. Компаньоны Оливье-Циммерманъ повѣсткою 12 февраля 1894 года вызвали въ судъ первой инстанціи въ Сентъ-Палэ виновниковъ этого самоуправства, которые неизбѣжно должны были быть осуждены. Песочныя раскопки, о которыхъ идетъ рѣчь, расположены очень близко, вверхъ по теченію, отъ того пункта, гдѣ рѣка Нивъ ста-

[1]) Journal Officiel, cod. loco, стр. 414.

[2]) Рѣшеніе по дѣлу Лепре отъ 13 января 1899 г. (S. 1900.3.1.)

[3]) Sirey, 1905, 3, 17, и cod. loc. дѣло Томазо Греко, стр. 113, дѣло де-Берръ (29 мая 1903 г.), Ниваджіони. 1 іюля 1904 г. 3.121.

новится судоходной. Префектъ нижнихъ Пиренеевъ, чтобы покрыть своихъ агентовъ [1]), пришелъ къ мысли, что если бы можно было признать, что названный участокъ составляетъ часть публичной территоріи, то самоуправство сразу бы исчезло, ибо на публичной территоріи раскопки могутъ производиться, для государственныхъ работъ, безъ всякихъ формальностей. 20 мая 1895 года онъ сдѣлалъ предписаніе о новомъ разграниченіи рѣки Нивъ, при чемъ присоединилъ къ публичной территоріи песчаныя раскопки Оливье-Циммерманъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что начало судоходности должно быть перенесено за этотъ участокъ, вверхъ по теченію. Черезъ три мѣсяца компаньоны Оливье-Циммерманъ подали жалобу въ Государственный Совѣтъ, прося объ отмѣнѣ распоряженія префекта; въ то же время, чтобы лучше укрѣпить свое право собственности, они окружили заборомъ спорный участокъ. Префектъ приказалъ составить противъ нихъ протоколъ о преграждeніи общественной дороги (contravention de grande voirie) постановкою забора на публичной территоріи. Добившись того, что совѣтъ префектуры въ рѣшеніи своемъ отъ 24 іюля 1896 года вынесъ имъ осужденіе, онъ приказалъ немедленно привести это рѣшеніе въ исполненіе, несмотря на апелляцію, поданную компаньонами Оливье-Циммерманъ въ Государственный Совѣтъ, и приказалъ снести заборъ черезъ чиновъ путей сообщенія; въ то же время администрація отдала съ торговъ право рыбной ловли по участку, какъ будто онъ сдѣлался государственной собственностью. Между тѣмъ приближалось время разсмотрѣнія дѣла въ Государственномъ Совѣтѣ. 11 марта 1898 года онъ вынесъ два рѣшенія.

Первымъ онъ отмѣнялъ распоряженіе о новомъ разграниченіи рѣки отъ 20 мая 1895 года, какъ необоснованное и какъ нарушающее право собственности просителей; вторымъ онъ упразднялъ осужденіе, вынесенное совѣтомъ префектуры. Вскорѣ послѣ этого (компаньоны Циммерманъ) подали министру публичныхъ работъ просьбу о возмѣщеніи убытковъ, которые имъ причинили и разрушеніе ихъ забора, и сдача съ торговъ права рыбной ловли, и наконецъ процессы, къ которымъ ихъ вынудили преслѣдованія администраціи, для этой удачной, но дорогой защиты своего права. По поводу этой-то просьбы о возмѣщеніи, обращенной прямо къ государству, какъ отвѣтственному за дѣйствія своего префекта, и послѣдовало рѣшеніе 27 февраля 1903 года".

---

[1]) „Государство—это честный человѣкъ". Тьеръ. (Прим. Леруа).

Рѣшеніе гласило:

„Пунктъ первый. — Отмѣняется опредѣленіе министра публичныхъ работъ, коимъ отказано въ ходатайствѣ компаньоновъ Оливье-Циммерманъ, желавшихъ получить возмѣщеніе убытковъ, причиненныхъ имъ распоряженіемъ префекта, приказавшаго снести ограду, установленную на земельномъ участкѣ въ общинѣ Юартъ-Сизъ, принадлежащаго имъ на правахъ частной собственности.

Пунктъ второй—компаньонамъ Оливье-Циммерманъ предоставляется обратиться къ министру публичныхъ работъ для полученія разсчета и возмѣщенія убытковъ, на каковое они имѣютъ право въ силу настоящаго рѣшенія".

Изъ изложенія рѣшенія слѣдуетъ, что основаніемъ для отвѣтственности государства было признано непосредственное приведеніе въ исполненіе префектомъ рѣшенія, постановленнаго имъ самимъ, не ожидая разсмотрѣнія апелляціонной жалобы, поданной просителями. Важно обратить вниманіе на обоснованіе, данное рѣшенію, такъ какъ государственная власть пользуется правомъ приводить свои рѣшенія въ исполненіе непосредственно, и для нея нѣтъ необходимости, чтобы ихъ дѣйствительность была признана судьею; какъ говоритъ Оріу, „это великая прерогатива государственной власти". Именно на эту регальную прерогативу посягнуло рѣшеніе Государственнаго Совѣта, устанавливая, что дѣйствіе государственной власти не всегда a priori законно: оно упрекаетъ ее въ „цѣлой совокупности незаконныхъ дѣйствій", и оно принуждаетъ ее къ вознагражденію „проторей и убытковъ". Такимъ образомъ государственная власть перестаетъ быть абсолютной [1]).

Различіе между актами государственной власти и актами исполнительнаго административнаго управленія (gestion) явилось первымъ посягательствомъ на привилегіи государства, всѣ акты котораго съ начала (это всѣ конечно еще помнятъ) разсматривались какъ регальные. Затѣмъ оно получило новое развитіе въ томъ же ограничительномъ смыслѣ; это развитіе, особенно важное,

---

[1]) Другія рѣшенія явились при аналогичныхъ обстоятельствахъ: такъ, напримѣръ, Государственный Совѣтъ призналъ государство отвѣтственнымъ за несчастный случай, происшедшій съ однимъ частнымъ лицомъ, ѣхавшимъ въ экипажѣ по общей дорогѣ, лошадь котораго была испугана залпомъ и неожиданнымъ появленіемъ солдатъ, исполнявшихъ лагерныя упражненія. Рѣшенія Государственнаго Совѣта 16 мая 1902 г. Sirey. 1905, 3, 45.

было вызвано распространеніемъ государственной дѣятельности на промышленную область: практика Государственнаго Совѣта въ концѣ концовъ пришла къ тому заключенію, что нѣкоторые акты государственной власти, какъ и въ предшествующихъ случаяхъ, оставаясь актами государственной власти, могутъ давать основаніе для денежной отвѣтственности. Оставаясь въ принципѣ внѣ договорнаго оборота, они отнынѣ вовлекаются въ него. при посредствѣ договоровъ о концессіяхъ отдѣльныхъ отраслей государственнаго хозяйства, въ формѣ актовъ, аналогичныхъ актамъ между частными лицами. Такимъ образомъ судебная власть ограничила государственную власть путемъ актовъ исполнительнаго административнаго управленія (gestion). „Юридическое лицо является носителемъ правъ полиціи: и разъ это такъ, почему не можетъ оно быть отвѣтственнымъ за неправильныя дѣйствія полиціи, почему не можетъ оно взять на себя извѣстныхъ обязанностей, связанныхъ съ этими полицейскими правами?" [1]). Вотъ примѣры: Община можетъ нарушить заключенный договоръ, актомъ исполнительнаго управленія (gestion), но она равнымъ образомъ можетъ нарушить его полицейскимъ актомъ, актомъ государственной власти: въ обоихъ случаяхъ къ ней можно будетъ предъявить требованіе о денежномъ вознагражденіи.

Принципъ свободы торговли и промышленности запрещаетъ общинамъ передавать частнымъ лицамъ монополіи на отдѣльныя отрасли общественнаго хозяйства. Общины обошли этотъ принципъ, чтобы сдѣлать дѣйствительными концессіи этого рода; но обходъ права произошелъ въ ущербъ ихъ власти, какъ государственныхъ учрежденій: опредѣленному предпринимателю или опредѣленной компаніи уступалось не право доставлять, напримѣръ, воду или газъ, а право производить на улицахъ необходимыя работы для установки проводовъ. Контрактъ имѣлъ въ виду только это разрѣшеніе, т. е. полицейскій актъ; но въ то же время городъ обязывался не давать новыхъ разрѣшеній другимъ лицамъ на аналогичныя предпріятія.

Государственный Совѣтъ призналъ дѣйствительность подобныхъ обязательствъ, хотя они и ограничивали полицейское право коммунъ. Полицейское право стушевывалось передъ юридическимъ

---

[1]) Объ этомъ вопросѣ слѣдуетъ прочесть этюдъ г. Генри Риперъ: Объ отношеніяхъ между полицейской властью и властью частнаго административнаго управленія въ области договоровъ. Revue du droit public, 1905 г. № 1.

лицомъ, дѣйствующимъ въ интересахъ общественнаго хозяйства: такимъ способомъ государственная власть могла сдѣлаться денежно отвѣтственной.

Другой примѣръ. Согласно статьѣ 33 регламента 6 августа 1881 года, изданнаго въ осуществленіе статьи 38 закона 11 іюня 1880 года, „префектъ опредѣляетъ, по представленію концессіонера, минимумъ и максимумъ скорости пассажирскихъ и товарныхъ поѣздовъ на различныхъ участкахъ линіи, а также утверждаетъ росписаніе поѣздовъ". Опираясь на эту статью, одинъ префектъ пожелалъ воспользоваться своимъ полицейскимъ правомъ регламентаціи, чтобы заставить концессіонера трамваевъ прибавить одинъ лишній поѣздъ, который не былъ предусмотрѣнъ его договоромъ. Государственный Совѣтъ рѣшилъ [1], что полицейская власть префекта была ограничена договоромъ подряда: „Принимая во вниманіе, что если статья 33 регламента 6 августа 1881 года и предоставляетъ префекту право опредѣлять по представленію концессіонера росписаніе поѣздовъ, то право это должно быть согласовано съ пунктомъ 14 подряднаго договора съ компаніей-просительницей, коимъ наименьшее число ежедневныхъ отправленій опредѣляется по два въ каждомъ направленіи зимой, и по четыре— лѣтомъ; что число отправленій, установленное приведеннымъ пунктомъ 14, составляетъ, слѣдовательно, договорный минимумъ, который можетъ быть измѣненъ лишь съ обоюднаго согласія сторонъ".

Чтобы это новшество привести въ согласіе съ традиціей, юристы стали различать полицію исполнительнаго административнаго управленія (police de gestion) и полицію публичнаго порядка (police de l'ordre public), одну „суверенную, авторитарную", другую „въ которой администрація является какъ бы negotiorum gestor'омъ общества" [2]). Это интересное различіе, но оно развѣ лишь косвеннымъ путемъ предохраняетъ принципъ неотчуждаемости государственной власти. Въ самомъ дѣлѣ, г. Морисъ Оріу приводитъ много случаевъ, когда осуществленіе правъ „авторитарной" полиціи ускользаетъ изъ рукъ тѣхъ, кому они принадлежатъ; такъ, напримѣръ, „регламенты, обязывающіе мясниковъ убивать скотъ на бойнѣ, или устанавливающіе таксы убоя въ приложеніи къ концессіи на такого рода предпріятіе, вводятъ публичную власть въ область рыночныхъ отношеній, и если какая-нибудь изъ этихъ

[1]) Рѣшеніе отъ 23 января 1903 г.

[2]) M. Hauriou, gasette du palais, 1904 г. 3, 49 и слѣд.

таксъ будетъ признана незаконной, то для концессіонера открывается право расторженія договора вслѣдствіе неисполненія условій“ [1]).

Итакъ административныя мѣста могутъ подвергнуться присужденію къ денежному вознагражденію или къ расторженію договора, если они примѣняютъ свое полицейское право такимъ образомъ, что это примѣненіе причиняетъ вредъ концессіонеру какой-нибудь области публичнаго хозяйства. Административное учрежденіе какъ будто сохраняетъ за собою пользованіе этимъ полицейскимъ правомъ, теоретически неотчуждаемымъ, но на дѣлѣ оно парализовано своими концессіонерами, которые хотя юридически не переносятъ его на почву частно-правныхъ отношеній, но на дѣлѣ дѣлаютъ его какъ бы плѣнникомъ этихъ отношеній.

Постановленія регламента акціоннаго характера, наносящія ущербъ при осуществленіи публичныхъ концессій, или имѣющія своимъ результатомъ увеличеніе или измѣненіе обязательствъ, предусмотрѣнныхъ въ подрядныхъ условіяхъ, не могутъ быть предметомъ жалобы на превышеніе власти; съ точки зрѣнія права эти полицейскіе акты „попадаютъ въ область исполнительнаго административнаго управленія (gestion), и отношенія между административнымъ учрежденіемъ и его концессіонеромъ разсматриваются какъ акты исполнительнаго управленія“. Если бы дѣло, дѣйствительно, шло лишь объ актахъ исполнительнаго управленія, то въ этомъ не было бы никакого новшества; но на самомъ дѣлѣ лишь на словахъ авторитетъ власти остается незатронутымъ, ибо, на практикѣ, даже д ѣ й с т в і е г о с у д а р я (un fait du prince) можетъ дать основаніе для требованія денежнаго возмѣщенія въ пользу концессіонера какой-нибудь отрасли государственнаго хозяйства. Вотъ въ какомъ отношеніи эта судебная практика совершаетъ новое дѣло.

Въ другихъ случаяхъ государственная власть была признана отвѣтственной, когда примѣненіе ея лишь покрывало злоупотребленія, совершенныя въ области исполнительнаго управленія (des abus de gestion), имѣло цѣлью лишь избѣжать отвѣтственности, лишь избавиться отъ обязательства; въ особенности сюда относится цѣлая серія злоупотребленій властью (détournement de pouvoir), имѣющихъ цѣлью замаскировать дѣйствія, совершенныя въ виду финансовыхъ интересовъ. Такъ, напримѣръ, сюда относится при-

[1]) Recueil des arrêts. Audibert, 28 іюня 1901 г. стр. 578.

мѣненіе полицейскаго права для отказа или отсрочки выдачи разрѣшенія на производство уравнительныхъ работъ или на постройку, съ цѣлью избѣжать экспропріаціи дорогой недвижимости [1]), для закрытія фабрики, подъ предлогомъ интересовъ народнаго здравія, а въ дѣйствительности съ цѣлью избѣжать денежнаго возмѣщенія. Въ этихъ случаяхъ принципы, примѣняемые къ актамъ исполнительнаго административнаго управленія, переносятся на государственную власть; такимъ путемъ государство, разсматриваемое какъ юридическое лицо, придало характеръ общаго права актамъ государства, разсматриваемаго какъ государственная власть,—мотивы этихъ актовъ стали доступны для судебнаго изслѣдованія.

Въ послѣднемъ рядѣ рѣшеній Государственный Совѣтъ установилъ принципъ денежной отвѣтственности государства по отношенію къ нѣкоторымъ актамъ, которые всегда разсматривались какъ дискреціонные, какъ акты чистой государственной власти,— это рѣшенія, касающіяся чиновниковъ. Онъ вернулся къ своей прежней практикѣ, категорическую непримиримость которой г. Лаферрьеръ выразилъ слѣдующими словами: „Ошибки и промахи, совершенные высшимъ чиновникомъ по отношенію къ низшему, не даютъ основанія для какого бы то ни было требованія о возмѣщеніи со стороны государства, и это не только тогда, когда высшій злоупотребляетъ своей дискреціонной дисциплинарной властью и властью смѣщенія, но и тогда, когда онъ незаконно посягаетъ на пріобрѣтенное право“ [2]). Дѣло идетъ о рѣшеніяхъ, состоявшихся въ 1903 и 1904 году, изъ которыхъ одно касается постановленія, покоящагося на незаконномъ основаніи, — превышенія власти; другое — касается постановленія, основаннаго на ошибкѣ; третье, имѣетъ въ виду постановленіе, основанное на другомъ постановленіи, несправедливомъ по отношенію къ одному чиновнику [3]).

Можно ли ожидать, какъ слѣдствія этой сложной и энергичной судебной практики, прогрессивнаго исчезновенія дискреціонныхъ дѣйствій, которымъ было дано названіе дѣйствій государя? Это — „дѣйствія государственной власти, которая, снизойдя до заключенія договоровъ, до торговли, до ограниченія себя условіями, вдругъ сразу снова превращается въ государя, т. е. становится

[1]) S. 1902 г. 3. 41.

[2]) Traité de la justice administrative, II, стр. 186.

[3]) Дѣла Le Berre, Nivaggioni, Villenave (S. 1904 г. 3. 121).

абсолютной въ первоначальномъ смыслѣ слова, свободной отъ всякихъ узъ; при этомъ такое проявленіе абсолютной власти имѣетъ свойство видоизмѣнять элементы договорныхъ соотношеній, которымъ она прежде дала возможность установиться“ [1]). Власть государя будетъ ли въ концѣ концовъ поглощена отвѣтственностью договаривающейся стороны? Вотъ въ чемъ вопросъ.

Расширеніе отвѣтственности государства имѣло своимъ результатомъ смѣшеніе государства съ совокупностью частныхъ интересовъ; но именно это, вѣроятно, и помѣшаетъ расширенію. „Если наша судебная практика обнаружила такъ мало широты въ приложеніи частнаго права къ государству, то это, мы полагаемъ, отчасти было слѣдствіемъ опасеній, порожденныхъ вопросомъ о подсудности: за государствомъ хотѣли сохранить неподсудность гражданскимъ судамъ“ [2]).

Къ чему бы оказались нужными административные суды въ тотъ день, когда было бы установлено единство права? И если бы было установлено единство права, что осталось бы отъ преимуществъ государства и государственной власти?

Во всякомъ случаѣ, представляется очень сомнительнымъ, чтобы правительственные акты [3]) стали доступны для судебнаго изслѣдованія; они ускользаютъ отъ всякаго судебнаго обсужденія въ силу статьи 26 закона 24 мая 1872 года [4]). Хотя и сокращенный, „списокъ правительственныхъ актовъ все же остается слишкомъ длиннымъ, такъ какъ онъ не имѣетъ другого юридическаго основанія, кромѣ государственныхъ соображеній“, замѣчаетъ профессоръ Жезъ [5]). Въ частности, государство всегда будетъ отказываться допустить какую бы то ни было отвѣтственность за назначеніе и смѣщеніе высшихъ чиновниковъ, ибо это затрогиваетъ политическую отвѣтственность министровъ. Если денежная отвѣтственность когда-нибудь и будетъ допущена, это будетъ дѣлаться со всякими оговорками и, въ исключительныхъ случаяхъ, не затрогивая принципа. Здѣсь мы наталкиваемся на цѣлую сово-

---

[1]) Hauriou.

[2]) Michoud, Op. cit.

[3]) Дипломатическіе акты, договоры, военныя дѣйствія, законы и т. п.

[4]) „Министры имѣютъ право требовать черезъ судъ по опредѣленію подсудности (le tribunal des conflits) возвращенія дѣлъ, переданныхъ на разсмотрѣніе административныхъ судовъ и не подлежащихъ таковому“.

[5]) Jèze. Jurisprudence administrative. (Revue de droit public, 1905 г. № 1.).

купность правилъ, о которыя разбивается всякая свободная попытка; передъ нами всегда будетъ становиться стѣна, въ видѣ необходимости предоставить свободу дѣйствія министерской отвѣтственности.

* * *

Кассаціонный судъ 13 января 1829 года вынесъ рѣшеніе, которое, казалось, должно было имѣть особенно важное значеніе для эволюціи нашей политической конституціи: оно имѣло въ виду защитить насъ отъ незаконныхъ и произвольныхъ регламентовъ, т. е. отъ злоупотребленій государственной власти.

Суды должны примѣнять законъ; всѣмъ извѣстно, какъ они его примѣняютъ. Съ другой стороны, законами 16—24 августа 1790 г. и 16 фруктидора III года имъ предписано не вмѣшиваться въ область государственнаго управленія: это принципъ раздѣленія властей. Однимъ изъ первыхъ послѣдствій этого была обязанность для судовъ примѣнять регламенты, изданные главою государства, не справляясь съ ихъ законностью, на томъ же основаніи, на которомъ имъ не предоставлено изслѣдовать конституціонность законовъ. Допустить обратное правило, казалось, это значило — позволить имъ стать судьями исполнительной власти.

Во время Имперіи консервативный Сенатъ былъ охранителемъ конституціи, какъ противъ законодательной власти, такъ и противъ исполнительной. Съ паденіемъ Имперіи, исчезло это собраніе, а вмѣстѣ съ нимъ и гарантія, которая, впрочемъ, никогда не была дѣйствительной; хартіи 1814 и 1830 годовъ не замѣнили его никакимъ аналогичнымъ учрежденіемъ.

И лишь когда исчезъ органъ, функція стала осуществляться. Суды мало-по-малу присвоили себѣ право изслѣдовать декреты, приводя въ свое оправданіе то обстоятельство, что они, вовсе не дѣлаясь цензорами администраціи и оставаясь простыми стражами законовъ, все таки должны, разъ на нихъ возложена обязанность примѣнять законы въ случаѣ споровъ между частными лицами, рѣшать вопросъ, обязаны ли они придавать законное значеніе, т. е. примѣнять административные акты, явно нарушающіе законы? Такъ ставили они вопросъ, и они отвѣтили на него, занявъ давно пустовавшее мѣсто консервативнаго Сената. 28 іюля 1830 года судъ Сенскаго округа обсуждалъ знаменитый ордонансъ, который долженъ былъ дать намъ королевство „короля-гражданина“, призналъ его „противорѣчащимъ хартіи“ и осудилъ

типографщика, который ссылался на него, чтобы освободиться отъ своихъ обязательствъ. Это знаменитый приговоръ; но ему предшествовало рѣшеніе кассаціоннаго суда отъ 13 января 1829 г., которое дало теоретическое обоснованіе такой практикѣ: „Принимая во вниманіе, что послѣ провозглашенія хартіи, абсолютнымъ принципомъ является правило, что ордонансы короля не могутъ ни отмѣнять законовъ, ни водоизмѣнять ихъ по своему усмотрѣнію; что, напротивъ того, они должны обезпечивать исполненіе законовъ, въ предѣлахъ регламентаціонной власти короля;—принимая во вниманіе, что суды, установленные королемъ для отправленія правосудія, согласно законамъ королевства, несутъ спеціальную обязанность примѣнять ихъ ко всѣмъ частнымъ случаямъ, подлежащимъ ихъ обсужденію; что примѣненіе не могло бы имѣть мѣста, или стало бы совсѣмъ призрачнымъ, если бы, дѣйствительно, несмотря на провозглашенные выше принципы, судьи были бы обязаны слѣпо примѣнять ордонансы въ качествѣ законовъ, хотя бы они были діаметрально противоположны послѣднимъ, или если бы они противозаконно провозглашали отмѣну какого-нибудь закона; что такія требованія по отношенію къ судамъ были бы гибельны для ихъ независимости, которая служитъ гарантіей для судящихся; что были бы напрасны попытки возражать на это указаніемъ на законы, въ частности на законъ 16 фруктидора III года, который запрещаетъ судамъ обсуждать административные акты и мѣшать ихъ осуществленію...“ [1]).

Три года спустя эта практика была узаконена закономъ 28 апрѣля 1832 года, 95 статья котораго превратилась потомъ въ параграфъ 15 статьи 471 уголовнаго кодекса, согласно которому подлежатъ исполненію лишь „регламенты *законно* установленные административной властью“.

Въ свою защиту суды приводятъ, что они не вторгаются въ область администраціи; по ихъ утвержденіямъ, ихъ практика не нарушаетъ принципа закона III года, такъ какъ они не обсуждаютъ полезности мѣръ, принимаемыхъ администраціей, они лишь обсуждаютъ административныя дѣйствія, съ точки зрѣнія ихъ формальной законности. Это ограниченіе, которое, послѣ своего знаменитаго рѣшенія, кассаціонный судъ неоднократно высказывалъ по различнымъ поводамъ. Такъ, напримѣръ, по поводу рѣшенія полицейскаго суда, кассированнаго имъ, такъ какъ поли-

[1]) Sirey, 1829 г. 1.172.

лицейскій судъ отказался примѣнить регламентъ по основаніямъ, не вытекавшимъ ни изъ соображеній компетентности, ни изъ формальныхъ недостатковъ: „Имѣя въ виду, что полицейскій судъ компетентенъ обсуждать лишь законность постановленія; что не ему, а высшей власти принадлежитъ оцѣнка неудобствъ и большей или меньшей трудности, которая можетъ представиться при исполненіи; что, поступая противоположнымъ образомъ и оправдавъ подсудимыхъ по соображеніямъ трудной исполнимости административнаго предписанія, полицейскій судья совершилъ превышеніе власти и нарушилъ принципъ своей компетентности [1]“...

Это право судовъ ограничиваетъ, въ извѣстной мѣрѣ, исполнительную власть; оно отнимаетъ у государственной власти часть его дискреціоннаго и личнаго, а слѣдовательно и монархическаго характера; поэтому его слѣдуетъ признать однимъ изъ значительныхъ фактовъ въ эволюціи демократическаго режима. Оно формулировалось во время борьбы народа противъ монархіи, и магистратура, заботясь только о неприкосновенности закона, такимъ образомъ обезпечивала торжество политической системы, несовмѣстимой ни съ цензомъ, ни съ монархіей; она сокращала прерогативы короля и привилегированнаго класса, который его поддерживалъ, работая противъ монархіи, сама того не сознавая, подобно тому какъ благочестивые легисты старой Франціи содѣйствовали, сами того не подозрѣвая, образованію нашего свѣтскаго государства. Исторически говоря, это право судебнаго контроля имѣло, несомнѣнно, большое значеніе среди фактовъ, создавшихъ парламентскій режимъ, т. е. то, что получило имя народнаго верховенства. Но является ли это право такимъ серьезнымъ ограниченіемъ, какъ это часто говорилось?

Тѣ, кто считаетъ нужнымъ вводить судебную власть въ область власти исполнительной, можетъ быть, видятъ въ этомъ простое перемѣщеніе власти въ предѣлахъ одного и того же установленія; они могутъ сказать, что власть, утраченная президентомъ республики, переходитъ къ судамъ, и что, слѣдовательно, на дѣлѣ нѣтъ покушенія на исполнительную власть. При такомъ пониманіи, потеряла бы свое „анархическое“ значеніе судебная практика, закрѣпленная закономъ 1832 года.

Судебная власть, обязанная примѣнять законы, имѣетъ функ-

---

[1]) Sirey, 1881 г. 1.485.

цію, сходную съ функціей исполнительной власти, глава которой, по смыслу конституціи, также обязанъ обезпечивать исполненіе законовъ: слѣдовательно, и та и другая является властью исполнительной. Если смотрѣть подъ этимъ угломъ зрѣнія, то, конечно, и судебный приговоръ и административный регламентъ имѣютъ одинаковый подчиненный характеръ. Но это лишь формальная точка зрѣнія; чему нужно придавать дѣйствительное значеніе, такъ это практическимъ функціямъ обѣихъ властей и развитію ихъ эволюціи.

Регламентаціонная власть, даже когда она черпаетъ свои полномочія непосредственно отъ парламента, по внутренней природѣ своей есть власть исполнительная; разсматривать ее, какъ законодательную, вслѣдствіе ея парламентскаго происхожденія, это значитъ подгонять подъ понятія закона факты, истинная природа которыхъ очевидно не совпадаетъ съ ихъ теоретической квалификаціей. Въ практическомъ же осуществленіи своемъ регламентаціонная власть пріобрѣтаетъ характеръ настоящей и прямой законодательной власти; прямой—потому что дѣлаемыя въ законахъ ссылки на административныя дополненія есть признаніе парламентскаго безсилія со стороны самого парламента; это не есть порученіе въ точномъ смыслѣ слова: это осуществленіе исполнительной властью функціи, которой законодательная власть не можетъ осуществить. Значеніе регламентовъ такъ велико, что въ нихъ нельзя видѣть ни простого средства исполненія, ни только дополненія, какъ это дѣлаетъ теорія конституціонализма; въ самомъ дѣлѣ, что сталось бы, напримѣръ, съ законами рабочими, таможенными, со всѣми законами фискальными, съ законами о поддѣлкѣ пищевыхъ продуктовъ, если бы эти законы отдѣлить отъ соотвѣтствующихъ регламентовъ?

Въ этомъ отношеніи дѣло съ регламентами обстоитъ такъ же, какъ съ судебной практикой, ибо она такъ же выходитъ за предѣлы компетенціи, предоставленной ей конституціей: она до такой степени расширяетъ и видоизмѣняетъ законъ, что въ ея рѣшеніяхъ нельзя видѣть только приложеніе и развитіе текстовъ,— она осуществляетъ прямо законодательную власть.

Что же дѣлаетъ власть, призванная конституціей къ законодательству, въ виду этихъ вторженій въ ея область? Отнюдь не ограничивая ихъ, она все чаще и чаще прибѣгаетъ къ мнимой делегаціи и предоставляетъ поле дѣйствія судебной власти.

Послѣ этихъ замѣчаній, не трудно оцѣнить значеніе права формальной провѣрки административныхъ актовъ, которое при-

своиваютъ себѣ суды. Сведенное къ фактамъ, молчаливо или открыто выраженное согласіе законодательной власти на эти вторженія представляетъ собою лишь способъ приличнаго выраженія безсилія парламента осуществить всѣ виды власти, которые по конституціи ему принадлежатъ.

Объясненіе это недостаточно и нуждается въ дополненіи: если власть контроля перешла, послѣ Имперіи, въ другія руки, стала достояніемъ судей, значитъ ли это, что послѣдніе вторгаются въ область законодательной власти? Нельзя сказать, что, захвативъ право изслѣдованія регламентовъ, судебная власть поставила себя на мѣсто власти законодательной, такъ какъ такое изслѣдованіе имѣетъ цѣлью лишь свести декретъ къ закону; въ самомъ дѣлѣ и статья 471 уголовнаго кодекса удерживаетъ за декретомъ законодательный характеръ, который, какъ могло казаться, онъ утратилъ. Но мѣшаетъ ли это право судовъ произвольному расширенію исполнительной власти? Въ дѣйствительности эта провѣрка имѣетъ очень поверхностное дѣйствіе на произволъ власти, который всегда съумѣетъ избѣжать судебной цензуры, лишь соблюдая формы. Дѣло идетъ лишь о внѣшнемъ изслѣдованіи: правительство остается хозяиномъ содержанія регламента въ его существѣ, то есть тѣхъ постановленій, которыя должны организовать отношенія, не опредѣленныя статьями закона, вотированнаго парламентомъ. Слѣдовательно, мы должны признать, что власть не только не ограничивается этимъ, но еще укрѣпляется; дѣло судовъ сводится къ признанію законности формы; это признаніе восходитъ отъ формы къ существу и сообщаетъ ему обязательную силу „регламента законно составленнаго".

Всѣ эти, принесенныя временемъ, ограниченія въ правахъ правителей отнюдь не имѣютъ того освободительнаго характера, который имъ охотно приписывался. Это просто развитіе власти въ предѣлахъ ея самой, въ ея внутренней сущности, поиски своего равновѣсія, постоянно нарушаемаго борьбой, проистекающей изъ экономическаго неравенства; понуждаемая необходимостью, она отказывается отъ привилегій, но она не обѣщаетъ и не организуетъ режима свободы, который, впрочемъ, былъ бы и невозможенъ, такъ какъ онъ несовмѣстимъ съ ея сущностью, съ совокупностью началъ, которыя дѣлаютъ ее властью. Ничто не можетъ очистить ее отъ произвола, ни обжалованіе въ Государственный Совѣтъ, ни спеціальный судъ по установленію подсуд-

ности административныхъ дѣлъ (le tribunal des conflits), ни надзоръ судебной власти надъ административными регламентами: власть перестанетъ существовать, какъ только она перестанетъ быть произвольной.

Каждый день приноситъ доказательства этой коренной невозможности. Самые лучшіе и самые честные политическіе дѣятели должны признать, что революція 4-го сентября не внесла въ область административнаго управленія той справедливости, которую завзятые демократы обѣщали во времена Имперіи. Жалобамъ гражданъ министры не могутъ ничего противопоставить кромѣ своей министерской отвѣтственности: и нужно признать, что они остаются вѣрными конституціи, упорно отстаивая свои прерогативы. Впрочемъ, если бъ они и отказались отъ значительной части этихъ привилегій, то все же единодушное желаніе всѣхъ политическихъ дѣятелей оставило бы за ними достаточно власти усмотрѣнія, чтобы не убить отвѣтственности кабинета, а съ нею парламентарный режимъ, т. е. республику. Можетъ быть, придутъ къ тому, что упрочатъ права низшихъ чиновниковъ, но чиновники высшіе, тѣ, которые принимаютъ отвѣтственныя рѣшенія, останутся въ полномъ распоряженіи министра: реформа можетъ быть интересной, но она будетъ безсильна освободить насъ отъ тѣхъ золъ, по отношенію къ которымъ несправедливости, причиняемыя мелкимъ и среднимъ чиновникамъ, составляютъ лишь часть, и лишь слабую часть. Ихъ отвѣтственные начальники останутся смѣщаемыми, т. е. останутся въ рукахъ министра и парламента. Это все, что можетъ сдѣлать режимъ, не отрекаясь отъ самого себя,—а онъ отнюдь объ этомъ не думаетъ. Можно, впрочемъ, быть увѣреннымъ, что эти реформы укрѣпятъ его на время, а это косвеннымъ образомъ укрѣпитъ произволъ. Нѣкоторые будутъ страдать отъ него меньше: въ этомъ хорошая сторона; но эти чиновники, поставленные въ лучшее положеніе, станутъ болѣе преданными помощниками государства,—вотъ въ чемъ опасность. Это будутъ страшные надсмотрщики по отношенію къ свободамъ, которыя надо будетъ еще завоевывать.

Внутри государства (регламенты министерствъ, парламентское вмѣшательство) нѣтъ ничего, что̀ могло бы помочь свободѣ:—произволъ является составной частью режима, построеннаго на власти. Но извнѣ все возможно.

Государственные чиновники, сгруппировавшись въ своихъ профессіональныхъ ассоціаціяхъ, непремѣнно найдутъ другіе принципы

другіе методы, — сотрудничества и совмѣстной работы. Роль профессіональныхъ ассоціацій начинается именно тамъ, гдѣ мы должны были констатировать абсолютную некомпетентность и безсиліе государственной власти.

Абсолютная некомпетентность. „Если это синдикальное движеніе (чиновниковъ) васъ безпокоитъ,—говорилъ г. Стегъ министру внутреннихъ дѣлъ,—или безпокоитъ кого-нибудь изъ вашихъ коллегъ, есть одно очень простое средство предупредить его; вы можете помѣшать ему сдѣлаться очень опаснымъ, сдѣлавъ его совершенно безполезнымъ: дайте всѣмъ чиновникамъ серьезныя и твердыя гарантіи... по отношенію къ ихъ назначенію и движенію по службѣ“ [1]). Но г. Стегъ сохраняетъ зло, такъ какъ онъ оставляетъ въ неприкосновенности источникъ, который неизбѣжно отравляетъ весь режимъ: онъ оставляетъ министру право свободнаго назначенія чиновниковъ, какъ разъ предназначенныхъ быть агентами произвола,—префектовъ и начальниковъ частей въ министерствахъ. Вотъ доказательство, что со стороны государственной власти нельзя ждать ничего рѣшительнаго даже тогда, когда ею руководятъ люди способные и честные.

Произволъ представляетъ собою лѣстницу, которая отъ самаго мелкаго чиновника восходитъ до министра. Отнять у нея нѣсколько ступеней это вовсе не значитъ лишить возможности пользоваться ею для злоупотребленій; это, по признанію самого интерпеллятора, не дѣлаетъ даже злоупотребленій болѣе опасными; послѣдній указалъ нѣсколько хитроумныхъ продѣлокъ, предназначенныхъ для счастливаго обхода воздвигнутыхъ закономъ препятствій для неправильныхъ назначеній.

Здѣсь можно вспомнить нѣсколько строкъ противъ министерскаго произвола, написанныхъ однимъ юристомъ, который былъ предсѣдателемъ Государственнаго Совѣта при Второй Имперіи; онъ меньше оптимистъ, чѣмъ республиканскій депутатъ: „Намъ нѣтъ надобности спорить о характерахъ и талантахъ министровъ и ихъ уполномоченныхъ; мы всѣхъ ихъ, если угодно, считаемъ за умныхъ и просвѣщенныхъ; но мы хотѣли бы, прежде чѣмъ предоставить имъ право усмотрѣнія, быть обезпеченными, что они всегда будутъ имѣть досугъ, чтобы пользоваться этимъ правомъ съ разборомъ, мужество, чтобы сопротивляться незаконнымъ вліяніямъ, которыя осаждаютъ ихъ со всѣхъ сторонъ, и что они

---

[1]) Journal officiel отъ 23 января 1906 года.

никогда не будутъ ни людьми партій, ни слѣпыми родственниками, ни любезными друзьями. Если намъ дадутъ такое обезпеченіе, то и мы будемъ считать министерское усмотрѣніе счастливѣйшимъ изъ режимовъ“ [1]).

Парламентъ, суды, административныя управленія составляютъ систему, всѣ части которой связаны между собою; ихъ можно перемѣщать, но нельзя надѣяться уничтожить недостатки одной части, не разрушая всей системы. „Съ какой бы проницательностью и точностью ни были опредѣлены права и обязанности гражданъ и функціи чиновниковъ, предусмотрѣны случайности, исключенія и аномаліи,—все это не приводитъ ни къ чему: обиліе непредвидѣннаго во много разъ превосходитъ мудрость государственнаго человѣка, и чѣмъ больше издаютъ законовъ, тѣмъ больше возникаетъ тяжбъ. Все это требуетъ отъ представителей государства инииціативы и посредничества, навязать которыя нельзя другимъ способомъ, какъ прибѣгнувъ къ власти, построенной на принудительномъ авторитетѣ. Отнимите отъ демократическаго принципа, отнимите отъ свободы эту высшую санкцію, власть,—и государство погибнетъ въ тотъ же мигъ“ [2]).

[1]) Vivien, Etudes administratives, стр. 107.
[2]) Proudhon. Le principe fédératif (1863 г.), стр. 41.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Механизмъ административныхъ учрежденій и служебная зависимость чиновниковъ.

Главный двигатель государственныхъ административныхъ учрежденій—власть; это сообщаетъ имъ монархическій характеръ. Власть опредѣляетъ назначенія и повышенія чиновниковъ; она же опредѣляетъ методы труда. Это всѣмъ извѣстно; намъ достаточно только указать на это.

Кто руководитъ начальнымъ образованіемъ во Франціи? Адвокатъ или инженеръ. Но еще важнѣе этой некомпетентности министра,—несоотвѣтствующій составъ учрежденій, которыя непосредственно завѣдуютъ дѣломъ образованія: они никогда не составляются изъ людей, учившихъ въ начальныхъ школахъ и знающихъ ихъ. Всѣ чиновники набираются по конкурсу изъ числа лицъ, окончившихъ словесный или юридическій факультетъ, или изъ бывшихъ унтеръ-офицеровъ; къ этому можно прибавить, что, по общему правилу, высшіе чиновники принадлежатъ къ университетскому ученому міру и не имѣютъ ничего общаго съ міромъ начальнаго обученія; что же касается до докладчиковъ бюджета, роль которыхъ состоитъ въ контролѣ надъ администраціей, то среди нихъ можно перечесть всѣхъ, которые имѣли профессіональныя свѣдѣнія. Итакъ, во главѣ управленія стоитъ власть, а не техническая компетентность; это и есть именно то, что называется бюрократическимъ режимомъ.

Одинъ начальный учитель, г. Глей, писалъ въ этомъ смыслѣ въ Temps отъ лица своихъ коллегъ: „Въ настоящее время доступъ къ административнымъ должностямъ почти невозможенъ для лицъ, работающихъ по начальному обученію. Всѣ учрежденія наполнены бывшими профессорами высшихъ и среднихъ школъ, адвокатами или докторами, бывшими политическими аташе

министерскихъ кабинетовъ, бывшими военными. Вѣдь еще совсѣмъ недавно двѣнадцать отставныхъ офицеровъ были назначены чиновниками училищной инспекціи. Въ этомъ мы видимъ новое вторженіе, котораго невозможно допускать; какимъ образомъ, въ самомъ дѣлѣ, чиновники, не знающіе дѣйствительныхъ условій жизни нашихъ школъ,—потому что они тамъ не бывали, или бывали слишкомъ мало,—могутъ оцѣнивать реформы, проведенія которыхъ, въ законодательномъ порядкѣ, мы отъ нихъ требуемъ. Въ этомъ есть что-то нелогичное, что-то пагубное для начальнаго обученія [1])".

Тѣ же соображенія высказалъ г. Шардонъ, докладчикъ Государственнаго Совѣта, относительно министерства публичныхъ работъ: „Центральная администрація,—пишетъ онъ въ своей превосходной книгѣ,—имѣетъ свою единственную задачу направлять и контролировать дѣйствія своихъ исполнительныхъ органовъ. Слѣдовательно, она должна имѣть ту же компетентность, тѣ же научныя и практическія знанія, что̀ и подчиненныя учрежденія. Какъ возможно, чтобы человѣкъ, на котораго возложено руководство работой и контроль надъ ея исполнителями, не понималъ бы языка послѣднихъ? Итакъ, логика настойчиво требуетъ, чтобы центральное управленіе составлялось изъ лицъ, прошедшихъ предварительную дѣйствительную службу. Ничего подобнаго, между тѣмъ, нѣтъ въ настоящее время" [2]).

При такихъ условіяхъ центральная администрація является какъ бы внѣшнимъ придаткомъ, лежащимся на плечи тѣхъ, которые исполняютъ дѣйствительный трудъ; надъ учителями, инженерами, надъ служащими въ таможняхъ, стоятъ бюрократы. Такимъ образомъ получается дѣленіе на двѣ группы,—функціи дѣйствительнаго осуществленія работы и функціи контроля и распорядительства.

Однако, въ видѣ исключенія, есть одна отрасль государственной службы, на которую бюрократическія канцеляріи не оказываютъ никакого воздѣйствія техническаго характера: это отправленіе правосудія, вполнѣ предоставленное самимъ судьямъ. Министръ утверждаетъ, что онъ не желаетъ вмѣшиваться въ

---

[1]) Temps, Les syndicats d'instituteurs, № отъ 29 ноября 1905 г.

[2]) „Публичныя работы, очеркъ дѣятельности нашихъ административныхъ учрежденій" (Парижъ, 1904 г.) стр. 25 и слѣд. Ср. Докладъ сенатора Готье о бюджетѣ министерства публичныхъ работъ на 1904 г., стр. 12.

существо дѣлъ, поступающихъ на разсмотрѣніе судовъ; но даже право „общаго наблюденія" министра [1]) и въ средѣ прокурорскаго надзора почти не имѣетъ сторонниковъ. Итакъ, судья остается свободнымъ отъ іерархической подчиненности, какъ по отношенію къ его труду, такъ и по отношенію къ его обязанностямъ; онъ зависитъ только отъ закона. Впрочемъ, даже по отношенію къ закону онъ обнаруживаетъ весьма замѣтную независимость: создавая преторское законодательство, онъ, какъ мы знаемъ, претендуетъ на свободу дѣйствія даже по отношенію къ закону.

Такая система административнаго управленія неизбѣжно дѣлаетъ фаворитизмъ своею основой; на этотъ счетъ никто не заблуждается, хотя не всѣ сознаются въ этомъ; и когда говорятъ, что огромное число служебныхъ должностей раздается по протекціи, то каждый понимаетъ, что это дѣло рукъ централизованной власти. Одинъ политическій дѣятель, г. Жозефъ Рейнахъ, вслѣдъ за многими другими, указалъ на этотъ пагубный фаворитизмъ, въ рѣчи, произнесенной въ Жардіе и посвященной памяти Гамбетты, потому ли, что онъ избѣгалъ критиковать отъ своего лица, или потому, что онъ хотѣлъ сдѣлать критику болѣе внушительной,—онъ приписалъ Гамбеттѣ высказываемыя имъ соображенія. „Когда Гамбетта,—говорилъ ораторъ,—требуетъ, чтобы администрація была независима отъ „парламентской практики, парламентскаго соперничества и парламентскихъ вліяній", онъ не скрываетъ отъ себя, что этимъ онъ задѣваетъ и ранитъ свою собственную партію, которая стоитъ у источниковъ власти. Но онъ слишкомъ уважаетъ эту партію, чтобы не предупредить ее во-время, что избирательный непотизмъ не лучше непотизма придворнаго и что республика не была бы болѣе политическимъ строемъ, воплощающимъ интересы всего общества, если бы распредѣленіе служебныхъ мѣстъ и должностей опредѣлялось не талантомъ и заслугой, а интригой и протекціей" [2]).

На этой критикѣ слѣдуетъ остановиться даже въ той формѣ, въ какой она сдѣлана. Ораторъ утверждаетъ, что борьба противъ избирательнаго непотизма задѣваетъ и ранитъ республиканскую партію. Вотъ что важно: зараза распространилась на всю партію,—это значитъ на самый режимъ; между избирательнымъ непотизмомъ и тѣмъ фактомъ, что респу-

---

[1]) Это выраженіе министра юстиціи, г. Валле.

[2]) Temps, 15 января 1906 г.

бликанская партія стоитъ у источниковъ власти, существуетъ отношеніе причины къ слѣдствію. Впрочемъ, кто сомнѣвается, что „тенденція демократій и правительствъ, опирающихся на партіи, клонится къ тому, чтобы изъ государственной службы сдѣлать оружіе въ политической борьбѣ? Назначеніе на государственныя должности становится средствомъ вознагражденія за политическія услуги; смѣщеніе съ должности есть кара, налагаемая на противниковъ и даже на политически безразличныхъ [1])".

На эту власть жалуются и чиновники центральнаго управленія, жертвы министерскаго произвола, и чиновники, служащіе въ провинціи, лишенные всякой иниціативы и всякой свободы, съ которыми никогда, или очень мало, совѣтуются объ организаціи ихъ повседневнаго труда; какимъ образомъ можно надѣяться, что при такихъ условіяхъ государственная служба можетъ идти, какъ слѣдуетъ? Чиновники-машины неизбѣжно даютъ машинальный трудъ; чиновникамъ, движимымъ протекціей, соотвѣтствуетъ и духъ административныхъ учрежденій, неспособныхъ къ увлеченію трудомъ, неспособныхъ къ той любознательности, которая такъ часто дѣлаетъ изобрѣтателями работниковъ частной промышленности. Поэтому, когда публика жалуется на администрацію, она жалуется, какъ и чиновники, на методъ ея труда и на способъ рекрутированія ея личнаго состава.

Центральныя управленія организованы произвольнымъ образомъ; они не могутъ не быть произвольными, потому что чиновники некомпетентны въ техническомъ отношеніи (ихъ классическая культура не имѣетъ здѣсь никакого значенія). Чиновники страдаютъ въ ихъ іерархическихъ отношеніяхъ отъ той же произвольности организаціи, но они не даютъ себѣ отчета въ причинахъ этого: такъ какъ ихъ раздѣленія не обоснованы требованіями техническаго раздѣленія труда, то ихъ отношенія другъ къ другу не имѣютъ никакой опредѣленности. Даже законъ не

---

[1]) Jèze. Jurisprudence administrative. Revue du droit public, 1904, стр. 517.—Во время обсужденія одного изъ бюджетовъ министерства внутреннихъ дѣлъ, депутатъ Одижіе сказалъ: „Ахъ, совершенно напрасно стараться понять съ г. Рибо все то благородное и возвышенное, что заключаетъ въ себѣ понятіе государственной службы... Образованіе, талантъ, хорошіе отзывы начальниковъ не служатъ ни къ чему. Двѣ недѣли, проведенныя въ передней министра, значатъ больше, чѣмъ 15 лѣтъ дѣйствительной службы" (Journal officiel, № отъ 23 января 1906 г., стр. 94).

въ силахъ создать этой опредѣленности,—устойчиваго порядка необходимыхъ соотношеній,—какъ это устанавливается между рабочими одной фабрики, раздѣленными ихъ техническими задачами. Все держится начальникомъ, т. е. властью, некомпетентной по принципу, ибо, если бы она была компетентной, она не была бы властью; такимъ образомъ все постоянно должно приводиться къ порядку посредствомъ замѣчаній, дисциплинарныхъ взысканій, перемѣнъ въ личномъ составѣ, наградъ за усердіе. Все сводится къ лицамъ, поставленнымъ надъ службой, но не составляющимъ ея части. Администрація прежде всего есть іерархія.

Іерархія, которую такъ часто призываютъ на помощь порядку, только поддерживаетъ произволъ и отнюдь не предохраняетъ отъ него. Нужно даже признать за общее правило: нѣтъ произвола, нѣтъ и іерархіи, нѣтъ іерархіи, нѣтъ и произвола.

Что такое іерархія? Это совокупность правилъ, предоставляющихъ высшему чиновнику право пересматривать и отмѣнять рѣшенія и дѣйствія чиновника, стоящаго ниже по іерархической лѣстницѣ: „Іерархія, въ своемъ самомъ общемъ значеніи, есть система, въ силу которой высшій представитель власти можетъ отсрочить, отмѣнить или измѣнить дѣйствіе другого представителя власти. И этимъ правомъ одного отсрочивать, отмѣнять или измѣнять дѣйствія другого опредѣляется высшее іерархическое положеніе перваго по отношенію ко второму, дѣйствія котораго могутъ подвергаться измѣненію или отмѣнѣ“ [1]). Итакъ, іерархія является какъ бы внѣшней оболочкой власти.

Какъ совершенно справедливо замѣтилъ г. Л. Дюгюи, іерархія, понимаемая въ этомъ смыслѣ, прилагается и можетъ прилагаться лишь къ чистымъ актамъ государственной власти, къ актамъ, которые проистекаютъ изъ односторонней воли высшаго представителя власти; она, слѣдовательно, связана съ проявленіемъ авторитетной власти государства. Слѣдовательно, отъ нея ускользаютъ всѣ акты, въ которыхъ государство выступаетъ какъ представитель исполнительнаго управленія (actes de gestion), т. е. всѣ договорные акты государства, всѣ техническія операціи его агентовъ, дѣятельность судовъ. „Юридическій результатъ акта исполнительнаго административнаго управленія (gestion) не есть порожденіе односторонней воли представителя власти; вслѣдствіе этого онъ ускользаетъ отъ дѣйствія іерархіи, такъ какъ послѣдняя распространяется исключи-

[1]) L. Duguit. L'Etat, les gouvernants et les agents, стр. 475.

тельно на дѣйствія представителей власти... Дѣйствіе іерархіи не можетъ распространяться на дѣйствія, въ которыхъ государство выступаетъ какъ представитель исполнительнаго управленія (action de gestion), такъ какъ она затрогивала бы, въ такомъ случаѣ, не только волю низшаго представителя власти, но также и волю частнаго лица" [1]).

Легендарная расточительность времени и денегъ въ административныхъ учрежденіяхъ находится въ прямой связи съ высотою іерархической лѣстницы, т. е. съ развитіемъ принципа власти. Явное доказательство этого можно найти въ докладѣ г. Готье, сенатора департамента Одъ (Aude), по поводу бюджета министерства публичныхъ работъ на 1904 годъ; онъ показываетъ намъ всѣ мытарства, которыя должно претерпѣть дѣло, прежде чѣмъ оно получитъ то или иное разрѣшеніе. Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ о проектѣ увеличенія морского порта,—„дѣло не вызывающее никакихъ затрудненій“,—какъ замѣчаетъ самъ докладчикъ. „Проектъ, составленный кондукторомъ путей сообщенія по указаніямъ его начальниковъ, былъ провѣренъ штатнымъ инженеромъ, просмотрѣнъ главнымъ инженеромъ, пересмотрѣнъ и представленъ министру главнымъ инспекторомъ.

„При такихъ условіяхъ, казалось бы, министръ можетъ имѣть извѣстныя гарантіи въ его серьезности и достаточной разработанности. На самомъ же дѣлѣ проектъ подвергается еще многимъ испытаніямъ.

„Изъ кабинета министра, гдѣ его заносятъ въ реестръ, досье отсылается къ директору управленія сухопутныхъ и водныхъ сообщеній, который пересылаетъ его начальнику отдѣленія морскихъ портовъ.

„Каковой пересылаетъ его своему помощнику.

„Этотъ пересылаетъ его дѣлопроизводителю.

„Послѣдній, занеся дѣло въ реестръ, подготовляетъ его для пересылки въ главный совѣтъ путей сообщенія.

„Затѣмъ досье восходитъ отъ дѣлопроизводителя къ помощнику начальника отдѣленія, отъ этого къ начальнику отдѣленія, отъ начальника отдѣленія къ начальнику отдѣла, отъ этого послѣдняго къ директору департамента, который, сдѣлавъ надлежащую подпись, распоряжается объ отсылкѣ дѣла въ секретаріатъ главнаго совѣта путей сообщенія.

---

[1]) Op. Cit. стр. 478.

„Тамъ находится особое техническое бюро, состоящее изъ главнаго инспектора 2-го класса, пяти главныхъ инженеровъ, двухъ штатныхъ инженеровъ, и, кромѣ того, административная канцелярія, состоящая изъ начальника, помощника начальника, дѣлопроизводителя, чертежника и пяти чиновниковъ или экспедиторовъ.

„Досье пересматривается чиновниками-техниками и передается на обсужденіе совѣщанія главныхъ инспекторовъ.

„По выходѣ изъ этого совѣщанія, снабженный уже всѣми требуемыми отзывами, проектъ возвращается въ главное управленіе судоходства, откуда, послѣ надлежащаго изслѣдованія, онъ отсылается министру на окончательное разрѣшеніе.

„Наконецъ, снабженное утвердительной отмѣткой министра, досье возвращается директору управленія сухопутныхъ и водныхъ сообщеній, который пересылаетъ его начальнику отдѣла, послѣдній пересылаетъ его начальнику отдѣленія и т. д., и т. д.

„Въ концѣ-концовъ дѣлопроизводитель составляетъ проектъ министерскаго постановленія, основываясь на заключеніи главнаго совѣта путей сообщенія и отмѣткѣ министра.

„Его работа провѣряется помощникомъ начальника отдѣленія затѣмъ послѣдовательно пересматривается начальникомъ отдѣленія, затѣмъ начальникомъ отдѣла, который наконецъ подписываетъ проектъ по уполномочію министра, и досье снова спускается по всѣмъ ступенямъ іерархической лѣстницы до дѣлопроизводителя и регистратора включительно“ [1]).

Мы сказали, что бюрократическая власть неизбѣжно должна быть некомпетентной; іерархія, эта внѣшняя оболочка власти, раздѣляетъ всѣ ея недостатки. Это—правительство, желающее господствовать надъ страной, это—министерство, завладѣвающее мѣстомъ, принадлежащимъ избирательнымъ учрежденіямъ или принадлежащимъ гражданамъ, это—государство, противопоставляющее себя націи, какъ коллективному цѣлому. Возьмемъ хотя бы одинъ примѣръ. Префекты могутъ отмѣнять постановленія муниципальныхъ совѣтовъ; на дѣлѣ, это означаетъ замѣну дѣйствительной компетентности жителей коммуны, освѣдомленныхъ и заинтересованныхъ въ мѣстныхъ дѣлахъ, мнѣніемъ для нихъ постороннимъ, некомпетентнымъ ratione loci et ratione materiae; но произволъ можетъ идти еще дальше: министръ можетъ

[1]) Докладъ, сдѣланный отъ имени финансовой комиссіи Сената въ 1903 году.

прямо предписать префекту отмѣнить постановленія муници пальнаго совѣта. Здѣсь мы видимъ цѣлый рядъ компетенцій, юридически опредѣленныхъ, но нельзя не признать, что это вноситъ лишь безпорядокъ, потому что не можетъ быть ничего болѣе противорѣчащаго порядку, какъ такія вмѣшательства въ рѣшенія, послѣдствія которыхъ имѣютъ значеніе лишь для тѣхъ, кто обсуждалъ и принималъ эти рѣшенія.

Власть чиновниковъ контролируется властью другихъ чиновниковъ, которые по отношенію къ нимъ считаются высшими: такимъ образомъ власть всегда остается принципомъ системы. Почему же она будетъ менѣе произвольной наверху, чѣмъ внизу? Къ тому же, какъ мы знаемъ, іерархія заканчивается кабинетомъ министровъ, гдѣ сосредоточивается парламентское вмѣшательство, никогда не руководствующееся ни юридическими, ни техническими соображеніями. Итакъ іерархія, въ конечномъ счетѣ, есть лишь форма парламентскаго произвола.

Конституціонная практика можетъ быть выражена въ этихъ нѣсколькихъ словахъ, написанныхъ профессоромъ права, редакторомъ Revue de droit public: „Политическая отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ и іерархическій контроль не представляютъ никакой серьезной гарантіи. Человѣкъ, зависимый отъ администраціи, не можетъ разсчитывать ни на техническую способность парламента, ни на высшихъ представителей служебной іерархіи, въ особенности, на ихъ безпристрастіе и на ихъ желаніе осуществить законное правило съ рискомъ повредить политическому другу“ [1]).

Іерархія сдѣлала бюрократизмъ тягостнымъ какъ для гражданъ, такъ и для самихъ чиновниковъ, служителей неумолимой власти. Въ 1906 году г. Габріель Девиль, депутатъ, хорошо знающій жизнь административныхъ учрежденій, внесъ проектъ закона, имѣющаго въ виду положить предѣлъ злоупотребленіямъ администраціи, „ставшей во Франціи господствующей, безотвѣтственной властью“, поставить границы превышеніямъ власти со стороны начальниковъ административныхъ отдѣловъ, „которые постоянно выходятъ изъ предѣловъ своей власти, совершаютъ расходы, не предусмотрѣнные кредитами, совершенно неправильно измѣняютъ назначеніе кредитовъ, и при взаимной поддержкѣ, стремятся превратить министра, не могущаго ихъ дѣйствительно контролировать,

[1]) G. Jèze. Notes de jurisprundence. Revue du droit public, 1904 г., стр. 520.

„Тамъ находится особое техническое бюро, состоящее изъ главнаго инспектора 2-го класса, пяти главныхъ инженеровъ, двухъ штатныхъ инженеровъ, и, кромѣ того, административная канцелярія, состоящая изъ начальника, помощника начальника, дѣлопроизводителя, чертежника и пяти чиновниковъ или экспедиторовъ.

„Досье пересматривается чиновниками-техниками и передается на обсужденіе совѣщанія главныхъ инспекторовъ.

„По выходѣ изъ этого совѣщанія, снабженный уже всѣми требуемыми отзывами, проектъ возвращается въ главное управленіе судоходства, откуда, послѣ надлежащаго изслѣдованія, онъ отсылается министру на окончательное разрѣшеніе.

„Наконецъ, снабженное утвердительной отмѣткой министра, досье возвращается директору управленія сухопутныхъ и водныхъ сообщеній, который пересылаетъ его начальнику отдѣла, послѣдній пересылаетъ его начальнику отдѣленія и т. д., и т. д.

„Въ концѣ-концовъ дѣлопроизводитель составляетъ проектъ министерскаго постановленія, основываясь на заключеніи главнаго совѣта путей сообщенія и отмѣткѣ министра.

„Его работа провѣряется помощникомъ начальника отдѣленія затѣмъ послѣдовательно пересматривается начальникомъ отдѣленія, затѣмъ начальникомъ отдѣла, который наконецъ подписываетъ проектъ по уполномочію министра, и досье снова спускается по всѣмъ ступенямъ іерархической лѣстницы до дѣлопроизводителя и регистратора включительно“ [1]).

Мы сказали, что бюрократическая власть неизбѣжно должна быть некомпетентной; іерархія, эта внѣшняя оболочка власти, раздѣляетъ всѣ ея недостатки. Это—правительство, желающее господствовать надъ страной, это—министерство, завладѣвающее мѣстомъ, принадлежащимъ избирательнымъ учрежденіямъ или принадлежащимъ гражданамъ, это—государство, противопоставляющее себя націи, какъ коллективному цѣлому. Возьмемъ хотя бы одинъ примѣръ. Префекты могутъ отмѣнять постановленія муниципальныхъ совѣтовъ; на дѣлѣ, это означаетъ замѣну дѣйствительной компетентности жителей коммуны, освѣдомленныхъ и заинтересованныхъ въ мѣстныхъ дѣлахъ, мнѣніемъ для нихъ постороннимъ, некомпетентнымъ ratione loci et ratione materiae; но произволъ можетъ идти еще дальше: министръ можетъ

[1]) Докладъ, сдѣланный отъ имени финансовой комиссіи Сената въ 1903 году.

прямо предписать префекту отмѣнить постановленія муниципальнаго совѣта. Здѣсь мы видимъ цѣлый рядъ компетенцій, юридически опредѣленныхъ, но нельзя не признать, что это вноситъ лишь безпорядокъ, потому что не можетъ быть ничего болѣе противорѣчащаго порядку, какъ такія вмѣшательства въ рѣшенія, послѣдствія которыхъ имѣютъ значеніе лишь для тѣхъ, кто обсуждалъ и принималъ эти рѣшенія.

Власть чиновниковъ контролируется властью другихъ чиновниковъ, которые по отношенію къ нимъ считаются высшими: такимъ образомъ власть всегда остается принципомъ системы. Почему же она будетъ менѣе произвольной наверху, чѣмъ внизу? Къ тому же, какъ мы знаемъ, іерархія заканчивается кабинетомъ министровъ, гдѣ сосредоточивается парламентское вмѣшательство, никогда не руководствующееся ни юридическими, ни техническими соображеніями. Итакъ іерархія, въ конечномъ счетѣ, есть лишь форма парламентскаго произвола.

Конституціонная практика можетъ быть выражена въ этихъ нѣсколькихъ словахъ, написанныхъ профессоромъ права, редакторомъ Revue de droit public: „Политическая отвѣтственность министровъ передъ парламентомъ и іерархическій контроль не представляютъ никакой серьезной гарантіи. Человѣкъ, зависимый отъ администраціи, не можетъ разсчитывать ни на техническую способность парламента, ни на высшихъ представителей служебной іерархіи, въ особенности, на ихъ безпристрастіе и на ихъ желаніе осуществить законное правило съ рискомъ повредить политическому другу“ [1]).

Іерархія сдѣлала бюрократизмъ тягостнымъ какъ для гражданъ, такъ и для самихъ чиновниковъ, служителей неумолимой власти. Въ 1906 году г. Габріель Девиль, депутатъ, хорошо знающій жизнь административныхъ учрежденій, внесъ проектъ закона, имѣющаго въ виду положить предѣлъ злоупотребленіямъ администраціи, „ставшей во Франціи господствующей, безотвѣтственной властью“, поставить границы превышеніямъ власти со стороны начальниковъ административныхъ отдѣловъ, „которые постоянно выходятъ изъ предѣловъ своей власти, совершаютъ расходы, не предусмотрѣнные кредитами, совершенно неправильно измѣняютъ назначеніе кредитовъ, и при взаимной поддержкѣ, стремятся превратить министра, не могущаго ихъ дѣйствительно контролировать,

[1]) G. Jèze. Notes de jurisprudence. Revue du droit public, 1904 г., стр. 520.

въ простого исполнителя своихъ, всегда дорого стоющихъ, фантазій"[1]).

Преемникъ Геро де Сешеля, г. Г. Девиль предлагалъ создать высшій совѣтъ государственнаго служебнаго персонала, состоящій изъ тридцати шести членовъ, избранныхъ голосованіемъ по списку; двѣнадцать членовъ должны были избираться сенатомъ и двадцать четыре палатой депутатовъ. Этотъ совѣтъ долженъ былъ представлять собою высшій судъ для всѣхъ государственныхъ чиновниковъ, съ правомъ отмѣнять перемѣщенія, пониженія по службѣ, отрѣшенія и устраненія отъ должности. Его рѣшенія должны были быть окончательными и не подлежали никакому обжалованію; должны были быть устранены всѣ дѣйствующія предписанія закона, которыя могли бы ограничить полицейскую и наблюдательную власть этого совѣта.

Это предложеніе, которое выражаетъ собою довольно распространенное настроеніе, какъ намъ кажется, совершенно не отвѣчаетъ намѣреніямъ его составителя: зло администраціи—это не независимость, которую чиновники стремятся проявить по отношенію къ парламенту; это—совокупность правилъ, которыя одновременно отдаляютъ ихъ и отъ ихъ собственнаго дѣла, и отъ публики, это организація, основанная на началахъ, чуждыхъ компетентности.

Судъ, проектируемый г. Габріелемъ Девилемъ, не поколебалъ бы духа власти, который только бы укрѣпился отъ вмѣшательства некомпетентнаго парламента. Этотъ высшій совѣтъ могъ бы, пожалуй, обезпечить подчиненіе чиновниковъ парламенту; но желательно ли это теперь, когда многіе, находя это подчиненіе чрезмѣрнымъ, возстаютъ противъ „парламентарскаго феодализма"[2]) и противъ „диктатуры собраній"[3]). На предложеніи г. Девиля слѣдуетъ остановиться лишь какъ на признакѣ эволюціи въ направленіи режима отвѣтственности. Несомнѣнно въ этомъ направленіи существуетъ тенденція, которая замѣтно усиливается: въ 1903 году г. Шарль Бенуа требуетъ установленія высшаго суда для разсматриванія нарушеній гражданскихъ правъ и гражданской свободы. Г. Брюне требовалъ созданія національнаго

---

[1]) Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1903. Ch. des députés. Doc. № 1034.

[2]) Депутатъ г. Одижіе. Приложеніе къ протоколу засѣданія 17 ноября 1904 г. № 2068.

[3]) Профессоръ Оріу. Sirey. 1899 г. 3, 121.

жюри, а г. Клемансо внесъ однородное предложеніе въ интересахъ индивидуальной свободы.

Недостаткомъ всѣхъ этихъ предложеній является ихъ частичный, какъ бы аксессуарный характеръ. Ихъ творцы думали, что государственный произволъ можно исправить внѣшними средствами не затрогивая внутренняго механизма государства. Какъ могли они считать возможнымъ уменьшить регальную безотвѣтственность государства, не затрогивая вмѣстѣ съ тѣмъ неизбѣжно внутреннихъ отношеній власти, которыя именно и являются опорою этой безотвѣтственности? Если государство будетъ менѣе командовать обыкновенными гражданами, то изъ этого вытечетъ неизбѣжно, что оно будетъ меньше командовать чиновниками,—и обратно; какъ механическимъ дѣйствіемъ, жестокій ударъ, нанесенный на периферіи государства, отражаясь, не можетъ не возвращаться къ центру. Государственная власть не представляетъ собою изолированнаго острова посреди гражданской жизни; и та и другая стоятъ въ тѣсной зависимости другъ отъ друга и образуютъ одно цѣлое, каждая часть котораго состоитъ въ зависимости отъ совокупности. Это дѣлаетъ безплодными частичные эксперименты, которымъ хотятъ подвергнуть государственную власть разные изобрѣтатели системъ. Впрочемъ эта взаимная зависимость очевидна; одинъ изъ примѣровъ ея можно видѣть въ томъ фактѣ, что движенію общественнаго мнѣнія, желающаго создать широкую отвѣтственность государства и слить публичное право съ правомъ частнымъ, соотвѣтствуетъ движеніе чиновниковъ и государства, также требующихъ гражданской отвѣтственности, возможной только при господствѣ гражданскаго права; если они требуютъ больше правъ, то вмѣстѣ съ тѣмъ они готовы подчиниться началамъ, которыя неизбѣжно положатъ конецъ ихъ безотвѣтственности вмѣстѣ съ безотвѣтственностью государства.

* * *

Государственная власть съ ея некомпетентнымъ бюрократизмомъ имѣетъ главнаго слугу и исполнителя въ лицѣ чиновника; но она очень неблагодарна, и за его усердную службу она лишаетъ чиновника всякой независимости. Однако, по существу, что же такое чиновникъ?

Если, дѣйствительно, превосходство науки есть прежде всего вопросъ терминологіи, то нужно сказать, что отсутствіе элементарныхъ опредѣленій составляетъ очень слабое мѣсто науки пра-

ва, въ частности публичнаго административнаго права. Это замѣтно отражается на спорахъ различныхъ авторовъ о предѣлахъ гарантій, которыя слѣдуетъ предоставить чиновникамъ: они не могутъ столковаться между собою о терминахъ, которые они употребляютъ. Во всякомъ случаѣ ясно, что необходимо отказаться отъ общаго обозначенія чиновниками всѣхъ служащихъ государства, которые такъ различаются между собою, начиная отъ префекта въ генеральской формѣ и кончая мелкими служащими министерствъ, курьерами и, наконецъ, рабочими государственныхъ фабричныхъ производствъ, въ ихъ обыкновенныхъ рабочихъ блузахъ. Правда, Вивіенъ, бывшій предсѣдатель Государственнаго Совѣта, объединилъ ихъ всѣхъ одною широкой метафорой; но въ этой метафорѣ, несомнѣнно, мало юридическаго: „Они, пишетъ онъ, образуютъ собою систему колесъ, которыя принимаютъ движеніе и передаютъ его государственной машинѣ, они являются каналами, по которымъ растекаются благодѣянія прочнаго и благоустроеннаго правительства, они представляютъ собою живыя силы, которыя даютъ жизнь абстрактнымъ постановленіямъ высшихъ властей“ [1]).

Это смѣшеніе извинительно: вѣдь у насъ такъ много видовъ чиновниковъ: „Есть чиновники, которые принимаютъ рѣшенія, есть такіе, которые подписываютъ, есть такіе, которые говорятъ, есть другіе, которые слушаютъ, есть чиновники, которые прогуливаются и смотрятъ, какъ работаютъ другіе. Есть обязанности, которыхъ едва хватаетъ на одного человѣка и которыя раздѣляются между десятью; зато одинъ человѣкъ иной разъ получаетъ жалованье десяти чиновниковъ [2]). Здѣсь и слова плохо помогаютъ въ поискахъ точнаго опредѣленія: „всякій чиновникъ исполняетъ государственную обязанность, но не всякая государственная обязанность исполняется чиновникомъ. Слѣдовательно, фактъ исполненія государственныхъ обязанностей не всегда сопряженъ съ званіемъ чиновника. Есть государственныя функціи, осуществляемыя безъ посредства чиновниковъ“ [3]).

Всѣ, однако, признаютъ, что установить различія необходимо, но никто не можетъ найти надлежащаго средства для установленія безспорной классификаціи. Его не находятъ ни Государственный Совѣтъ, ни кассаціонный судъ, ни юридическіе фалькутеты,

---

[1]) Vivien, Etudes adminisrtratives стр. 43.

[2]) Proudhon, De la création de l'ordre dans l'humanité, стр. 267.

[3]) Kammerer, La fonction publique en Allemagne, стр. 46 и 47.

ни министры. Затрудненіе усиливается еще тѣмъ, что законодатель не скупился на слова и употреблялъ, безъ видимаго повода, самыя различныя выраженія: государственный чиновникъ (fonctionnaire public), правительственный агентъ (agent du Gouvernement), государственный агентъ (agent public), гражданинъ, облеченный государственными обязанностями (citoyen chargé d'un service public), гражданинъ, облеченный государственнымъ мандатомъ (citoyen chargé d'un mandat public).

Уголовный кодексъ имѣетъ свое опредѣленіе, а законъ 1881 года о печати — свое: такимъ образомъ категорія чиновниковъ, наказуемыхъ за дѣйствія по службѣ согласно уголовному кодексу, не соотвѣтствуетъ категоріи чиновниковъ, находящихся подъ покровительствомъ статей закона о диффамаціи, — т. е. одно и то же лицо является то чиновникомъ, то не-чиновникомъ. Низшіе служащіе (les employés) министерствъ и префектуръ въ отношеніи своихъ проступковъ подлежатъ дѣйствію уголовнаго кодекса (ст. 117 и слѣдующія), но въ случаѣ диффамаціи, они не пользуются преимуществами уголовнаго закона (законъ о печати 28 іюля 1881 года). Это дало основаніе написать въ сборникѣ Фузіе-Германа, что „существуетъ не только простая неточность въ языкѣ, но и неясность въ понятіяхъ" [1]. Въ концѣ концовъ нѣкоторое поясненіе было внесено работами г. Незара [2], Бертелеми [3] и Бургена [4], которые ввели основное раздѣленіе, соотвѣтствующее двумъ категоріямъ государственной дѣятельности — функціямъ власти и функціямъ исполнительнаго административнаго управленія (les fonctions d'autorité et les fonctions de gestion). Это раздѣленіе было принято г. Барту въ его докладѣ Палатѣ Депутатовъ о желательныхъ измѣненіяхъ закона 1884 года [5]).

Изученіе функцій, которыя государство брало на себя по мѣрѣ

---

[1]) V. Fonctionnaire public, № 4.

[2]) Nézard. Théorie juridique de la fonction publique (1901 г.), стр. 767 и слѣд.

[3]) Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif. 1905 г., стр. 49 и слѣд.

[4]) Bourguin, De l'application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'Etat

[5]) Чрезвычайная сессія 1903 г. Doc. parl. № 1.418.

[6]) Оно, равнымъ образомъ, было принято, послѣ обсужденія, на конгрессѣ лиги правъ человѣка въ 1905 году, а также юридической секціей соціальнаго музея (Annales du Musée. № 2, февраль 1906 г. стр. 73).

того, какъ соціальныя отношенія между людьми вызывали расширеніе области государственной дѣятельности, привело къ этому раздѣленію, проистекающему, какъ кажется, изъ самой природы отношеній. На одной сторонѣ мы находимъ функціи полиціи и порядка, обезпечиваемыя средствами государственнаго принужденія; на другой сторонѣ—функціи техническаго, коммерческаго и промышленнаго свойства, какъ заботы о дорогахъ, производство табаку, организація почты, государственное обученіе.

Г. Анри Незаръ, профессоръ юридическаго фалькутета въ Нанси, пишетъ въ своемъ, весьма замѣчательномъ, этюдѣ о „юридической теоріи государственной службы“: „Область исполнительнаго административнаго управленія, — это область интересовъ частныхъ или общихъ, это—область равенства права между сторонами, область частнаго права. Сфера государственной власти—это сфера актовъ повелѣнія (commandement), властныхъ отношеній, подчиненія, неравенства правъ: это—область публичнаго права [1]).

Съ этими двумя категоріями функцій естественно поставить въ соотвѣтствіе двѣ категоріи чиновниковъ. На одной сторонѣ будутъ находиться префекты, губернаторы колоній, дипломатическіе агенты, судьи, т. е. всѣ тѣ, какъ выражаются нѣкоторые авторы, „которымъ законъ предоставилъ принудительную власть [2]), всѣ тѣ, которые имѣютъ привилегію imperium'a и jurisdictio на другой сторонѣ окажутся служащіе министерствъ, инженеры и кондукторы путей сообщенія, дорожные надзиратели (agents voyers), учителя и профессора, служащіе почтовые, телефонные и желѣзнодорожные, т. е. всѣ тѣ, которые „просто отдаютъ свое время и свои способности на службу государству при условіяхъ, тождественныхъ съ тѣми, въ какихъ находятся и служащіе частныхъ лицъ“ [3]), „всѣ тѣ, которые осуществляютъ обязанности чисто-исполнительныя и техническія“ [4]),—эти управляющіе и завѣдующіе государственнаго хозяйства, какъ выразился г. Лаферрьеръ. Въ поискахъ одного опредѣленія, юристы нашли ихъ два. теперь уже нужно опредѣлять не понятіе государственнаго чиновника вообще, а понятіе чиновника исполнительнаго административнаго управленія (le fonctionnaire de gestion) и чиновника,

[1]) H. Nézard, Théorie juridique de la fonction publique, стр. 461.
[2]) Sebire et Carteret, Nouvelle encyclopédie du droit, т. I, стр. 314.
[3]) Fontaine et Picquenard, № 138.
[4]) Nèzard. Op. cit., стр. 466.

облеченнаго авторитетной властью (le fonctionnaire d'autorité). Однако было бы ошибкой думать, что теперь найдены два ясныхъ понятія.

Если это раздѣленіе въ настоящее время начинаетъ получать признаніе въ судебной практикѣ [1]), въ доктринѣ и въ политикѣ, такъ это не значитъ, что оно не вызываетъ возраженій: въ частности, противъ него выступилъ одинъ очень выдающійся авторъ, г. Леонъ Дюгюи [2]), въ особенности потому, что оно признаетъ чиновниками stricto sensu лишь чиновниковъ государства, какъ органы власти (fonctionnaires d'autorité). Признаніе или непризнаніе чиновникомъ должно зависѣть не отъ свойства актовъ, а „должно всецѣло опредѣляться обязательнымъ для государства характеромъ той отрасли дѣятельности, въ которой работаетъ данное лицо"; онъ отмѣчаетъ, что многіе чиновники одновременно совершаютъ и акты исполнительнаго административнаго управленія (actes de gestion), и акты государственной власти,—таковы министръ, префектъ и мэръ.

Можно добавить, что по самымъ послѣднимъ теоріямъ государственная власть не составляетъ области государства, независимой отъ исполнительнаго административнаго управленія; въ область дѣятельности государства, какъ организованной власти всегда входятъ исполнительное управленіе (la gestion), а слѣдовательно, и его работники. Въ своихъ заключеніяхъ по поводу дѣла Ле-Берра [3]), г. Тейссіе, правительственный комиссаръ, далъ такое опредѣленіе актовъ государственной власти: „Это—всѣ акты, совершаемые администраціей въ видахъ обезпеченія, при помощи своихъ средствъ и согласно своимъ правиламъ, правильнаго функціонированія государственной дѣятельности". А г. Морисъ Оріу комментируя это опредѣленіе, находитъ его точнымъ, потому что оно „хорошо показываетъ, что акты обычной государственной власти очень часто сливаются съ актами исполнительнаго административнаго управленія" [4]).

Впрочемъ, разъ категоріи найдены, трудность заключается въ ихъ заполненіи. Когда мы имѣемъ дѣло съ исполнительнымъ административнымъ управленіемъ (gestion)? Когда мы имѣемъ дѣло съ властью, какъ таковою (autorité)? Если по отношенію къ нѣко-

[1]) Fabreguettes, Traité des délits politiques, томъ I, стр. 541 (2 изданіе).

[2]) L. Duguit, L'Etat, le gouvernement et les agents, стр. 413 и слѣд.

[3]) Gazette des Tribunaux, 22 іюля 1903 г.

[4]) Sirey. 1904 г. 3. 122 (прим.).

торымъ чиновникамъ отвѣтъ можетъ быть данъ съ полной увѣренностью (никто не сомнѣвается, что префектъ, какъ чиновникъ, есть представитель власти), то по отношенію къ другимъ отвѣтъ вызываетъ больше сомнѣній,—и это какъ разъ тѣ, которые наиболѣе энергично требуютъ себѣ правъ. Требуемыя ими права должны быть признаны законными или нѣтъ, въ зависимости отъ того, подъ какое опредѣленіе будутъ подведены эти чиновники.

Теоретическое раздѣленіе влечетъ за собою рядъ послѣдствій по отношенію къ положенію агента и къ прерогативамъ государства: вотъ интересъ, который придаетъ практическое значеніе всѣмъ этимъ школьнымъ разногласіямъ.

По единодушному мнѣнію теоретиковъ, чиновники исполнительнаго управленія (gestion) не должны разсматриваться какъ чиновники, въ тѣсномъ смыслѣ слова, т. е. какъ агенты государственной власти: они связаны съ государствомъ не одностороннимъ актомъ власти, а договоромъ личнаго найма [1]). Ясно, что выводы изъ этого говорятъ всецѣло въ пользу свободы служащихъ [2]). Государство, въ своихъ отношеніяхъ съ ними, должно разсматриваться только, какъ наниматель, и, въ качествѣ таковаго, должно подлежать общимъ правиламъ о несвоевременномъ увольненіи (ст. 1780 гражданскаго кодекса), о несчастныхъ случаяхъ при работахъ (законъ 9 апрѣля 1898 г. и ст. 1782 и слѣд. гражд. кодекса), о подсудности, о коалиціи и о стачкѣ. Итакъ, чиновники исполнительнаго управленія (gestion) должны требовать полной гражданской свободы и для нихъ уже не можетъ болѣе быть вопроса о пріобрѣтеніи спеціальныхъ гарантій [3]), если они не хотятъ отказаться цѣликомъ или частью отъ пользованія правами, предоставленными всѣмъ гражданамъ. „Не признавать этой свободы чиновниковъ исполнительнаго административнаго управленія (gestion) это значитъ—смѣшивать исполнительное управленіе и политику, это значитъ отдать государственную власть на служеніе частнымъ интересамъ и, что еще хуже, на служеніе политической партіи“ [4]).

---

[1]) Противъ этого вывода высказался Duguit, Etudes de droit public, II, стр. 397 и сл.

[2]) Nézard, théorie de la fonction publique, стр. 481 и 575. Barthélemy, Op. cit., стр. 65—66.

[3]) Напримѣръ, статьи 224—224 уголовнаго кодекса, карающаго оскорбленія чиновниковъ.

[4]) Nézard. Op. cit, стр. 362.

Проектъ, предложенный комиссіей труда при палатѣ депутатовъ, относительно измѣненій закона о синдикатахъ, лишь далъ санкцію этой точкѣ зрѣнія, предоставивъ служащимъ по исполнительному управленію право объединяться въ синдикаты. Статья пятая этого проекта гласитъ: „Настоящій законъ приложимъ... къ рабочимъ и служащимъ государства, департаментовъ, коммунъ и общественныхъ учрежденій, которыя не обладаютъ никакой частицей государственной власти". А въ докладѣ, обосновывающемъ этотъ проектъ, г. Барту пояснилъ: „Государство-наниматель должно подчиняться всѣмъ условіямъ и законнымъ обязанностямъ, которымъ подчинены всѣ наниматели по отношенію къ тѣмъ, чей трудъ они нанимаютъ".

Совсѣмъ иного рода юридическая связь соединяетъ государство съ чиновникомъ государственнаго управленія, облеченнымъ частицей государственнаго авторитета (fonctionnaire d'autorité): „Если дѣло идетъ о такомъ чиновникѣ, то, за исключеніемъ случаевъ, когда этому препятствуетъ точное формальное правило, его должность можетъ быть взята у него назадъ a d n u t u m, совершенно такимъ же актомъ власти, посредствомъ котораго онъ получилъ ее [1]). Это полный произволъ государства, дѣйствующаго, какъ власть, въ противоположность отвѣтственности, которой подчинено государство, дѣйствующее, какъ наниматель.

Государство не могло совершенно закрывать глаза на различіе, которое съ очевидностью вытекаетъ изъ фактовъ. Но всѣ усилія правительствъ были направлены на то, чтобы ввести, посредствомъ различныхъ уловокъ, въ категорію власти какъ можно большее число чиновниковъ, хотя бы по характеру своей дѣятельности они, очевидно, принадлежали къ области исполнительнаго управленія. Такъ, напримѣръ, г. Дюбифъ, министръ торговли, отказалъ почтовымъ служащимъ въ правѣ образовывать синдикаты, ссылаясь на чисто-формальный аргументъ, лишенный всякаго практическаго значенія. Онъ совершенно насильственно внесъ ихъ въ категорію чиновниковъ, облеченныхъ государственнымъ авторитетомъ, подъ тѣмъ предлогомъ, что декреты 1851 и 1905 годовъ предоставляютъ нѣкоторымъ разрядамъ почтовыхъ служащихъ право составлять протоколы о мелкихъ нарушеніяхъ закона [2]).

---

[1]) Barthélemy, Traité élémentaire du droit administratif (3 изданіе, 1905 г.), стр. 57.

[2]) Записка, адресованная 7 сентября 1905 г. общей ассоціаціей по-

Это—совершенно показной аргументъ, ибо,—какъ замѣчаетъ г. Семба въ своемъ докладѣ 1906 года о почтовомъ управленіи, два указанныхъ декрета предоставили почтовымъ служащимъ абстрактное право, котораго они никогда не примѣняли на практикѣ. Нужно къ тому же прибавить, что отказывать всѣмъ почтовымъ служащимъ въ признаніи ихъ служащими по исполнительному управленію (gestion) лишь потому, что нѣкоторымъ изъ нихъ теоретически предоставлено извѣстное право,—это значитъ явно злоупотреблять аргументаціей [1]).

Чтобы избѣжать послѣдствій этой теоріи, государство предложило признавать служащими по исполнительному управленію (gestion) лишь тѣхъ, которые находятся на службѣ государства, какъ промышленнаго предпринимателя, а не какъ государственной власти [2]).

При подобной системѣ, люди, которые, очевидно, являются рабочими, въ самомъ тѣсномъ смыслѣ слова,—напримѣръ, арсенальные рабочіе,—производятся въ званіе государственныхъ чиновниковъ, по основаніямъ, которыя нисколько не вытекаютъ изъ свойства ихъ труда. Государство уклоняется здѣсь отъ критеріума, выдвинутаго людьми, которыхъ менѣе всего можно заподозрить въ желаніи разстроить государственную іерархію; въ самомъ дѣлѣ, рабочіе арсеналовъ, несомнѣнно, относятся къ тѣмъ, „которые осуществляютъ чисто-исполнительныя и техническія обязанности". Нельзя, не злоупотребляя словами, утверждать, что они являются носителями хотя бы малѣйшей частицы „принудительной власти". И этотъ характеръ, который долженъ лишить ихъ благъ общаго права, приданъ имъ не прямымъ путемъ, а косвенной ссылкой на интересы національной защиты. „Не расходясь съ г. Барту, сказалъ на парламентской трибунѣ г. Рувье, предсѣдатель совѣта министровъ, я думаю, что недостаточно распространить запрещеніе образовывать синдикаты на чиновниковъ, облеченныхъ нѣкоторой частью государственной власти. Нужно пойти далѣе, такъ какъ есть категорія служащихъ, которые хотя и не являются носителями какой бы то ни было части государственной власти, но ко-

---

чтовыхъ служащихъ. Она была опубликована въ Révue du driot public (1905 г. № 4, стр. 859).

[1]) См. докладъ Sembat, стр. 79 и сл. 1905 г.

[2]) Le Temps, 25 августа 1905 г. См. заявленія предсѣдателя совѣта министровъ г. Рувье и морского министра (г. Томсона) въ Journal Officiel отъ 18 ноября 1905 г.

торые, однако, не должны имѣть возможности образовывать синдикаты" [1]). А г. Поль Леруа-Больё, комментируя эти слова [2]), потребовалъ, чтобы были лишены права образовывать синдикаты служащіе въ предпріятіяхъ, которые находятся лишь „подъ контролемъ государства, въ видахъ охраненія публичныхъ и національныхъ интересовъ, которые съ ними непосредственно связаны".

Дойдя до этого пункта, государство не старается даже сохранить извѣстной логики,—что̀, впрочемъ, было ему довольно трудно; поэтому министры, которые, въ сущности, думаютъ лишь о сохраненіи прерогативы государственной власти, прибѣгаютъ для поддержанія ея къ аргументу частнаго права, за отсутствіемъ аргумента государственнаго характера. „Когда такое событіе (стачка) происходитъ въ одномъ изъ частныхъ промышленныхъ предпріятій, говоритъ г. Рувье, то глава такого предпріятія имѣетъ возможность замѣнить бастующихъ рабочихъ другими рабочими, которыхъ ему нетрудно набрать". Вотъ единственный аргументъ, найденный правительствомъ, говорящимъ о государственной власти, чтобы лишить арсенальныхъ рабочихъ права стачки: это—спорное положеніе изъ области договора личнаго найма.

Если не быть особенно внимательнымъ, то, по внѣшности, раздѣленіе, предложенное министерствомъ Рувье, можно принять за варіантъ раздѣленія, принятаго юридической теоріей и освященнаго большою судебной практикой, усвоеннаго, наконецъ, парламентской комиссіей труда. Въ дѣйствительности же это совершенно другая система. Хотя ею и сохраняется противоположеніе внутри государства между частнымъ правомъ и правомъ публичнымъ, однако положеніе служащихъ опредѣляется уже не свойствомъ исполняемой ими работы, а цѣлями той отрасли государственной дѣятельности, въ которой они служатъ,—въ этомъ большая разница: такимъ образомъ дѣлопроизводитель въ какомъ-нибудь министерствѣ, который, безъ всякаго сомнѣнія, не обладаетъ какой бы то ни было частицей той государственной власти, которую имѣетъ въ виду законопроектъ палаты депутатовъ, будетъ отнесенъ въ категорію служителей власти (agents d'autorité), потому что онъ служитъ государству-власти (l'Etat-puissance publique).

[1]) Journal Officiel отъ 18 ноября, стр. 3348.

[2]) L'Economiste français, № отъ 11 ноября 1905 г.

Сверхъ того, не безынтересно замѣтить для тѣхъ, которые могли бы соблазниться определенностью этого раздѣленія, что государственная дѣятельность никогда не бываетъ совершенно свободна отъ элемента государственной власти: въ самомъ дѣлѣ государство никогда не бываетъ простымъ промышленникомъ частнаго права,—даже когда оно ведетъ предпріятія, которыя могли бы вести частныя лица, какъ, напримѣръ, фабрикація табаку и спичекъ, эксплоатація телефоновъ. Прибыли, которыя оно изъ нихъ извлекаетъ, идутъ на общія нужды государственной власти. Что отвѣтить министру финансовъ, который, подъ давленіемъ бюджетныхъ затрудненій, заявилъ бы, что подчиненіе государственныхъ промышленныхъ предпріятій всѣмъ правиламъ частнаго права можетъ повредить денежнымъ поступленіямъ, а слѣдовательно, и функціонированію государственной власти?

При анализѣ этой правительственной теоріи, становится совершенно яснымъ, что она навѣяна не научными аргументами или какимъ-нибудь юридическимъ методомъ, а заботою объ удержаніи въ тѣсной зависимости и подъ режимомъ произвола какъ можно большаго числа служащихъ, жалованье которыхъ опредѣляется бюджетомъ. Въ сущности, правительство является противникомъ принятаго доктриной и парламентомъ раздѣленія исполнительнаго управленія (gestion) и осуществленія власти (l'autorité). Это раздѣленіе слишкомъ благопріятно для свободы, чтобы не безпокоить его произвола. „Всякое правительство неохотно разстается съ энергичными средствами принужденія, которыя оно имѣетъ по отношенію къ чиновникамъ. Оно изо всѣхъ силъ старается держать послѣднихъ въ рукахъ, чтобы имѣть въ нихъ послушное орудіе своей политики. Эта тенденція до такой степени сказывается во всѣхъ правительствахъ, что въ настоящее время почти банально возмущаться этимъ [1]).

Итакъ, государство имѣетъ тенденцію устранить выдвинутыя раздѣленія и опредѣленія, стараясь подчинить одинаковому положенію всѣхъ, кто своимъ трудомъ обезпечиваетъ осуществленіе государственныхъ цѣлей. Сперва оно оспаривало право образовывать синдикаты за гражданами, которые явно исполняютъ обязанности настоящихъ рабочихъ (на желѣзныхъ дорогахъ). Теперь оно оспариваетъ это право за лицами, также не имѣющими отношенія къ государственной власти и совершенно чуждыми и іm-

[1]) R. Bonnard. De la repression disciplinaire (1903 г.), стр. 12.

perium'a и jurisdictio: это—почтовые служащіе, начальные учители и служащіе министерствъ.

Однако государство изъ этихъ чиновниковъ, которыхъ оно хочетъ связать съ государственной властью, не всѣхъ одинаково третируетъ по своему усмотрѣнію: среди нихъ есть такіе, которые могутъ противопоставлять ему гарантіи, предоставленныя имъ законами и регламентами. Объ этихъ привилегированныхъ говорятъ, что они имѣютъ „положеніе" (état). Профессоръ Оріу даетъ слѣдующее опредѣленіе „état":

„Чиновники имѣютъ „état", когда они могутъ противопоставить дисциплинарной или іерархической власти администраціи опредѣленное право; ихъ „état" это ихъ индивидуальное, спеціальное право; право чиновника заключается въ томъ, что всякое мѣропріятіе, измѣняющее его положеніе, можетъ быть осуществлено не иначе, какъ съ разрѣшенія суда или, по крайней мѣрѣ, съ согласія комиссіи или совѣта, который становится посредникомъ между чиновникомъ и его начальникомъ по служебной іерархіи [1]).

Въ такомъ статутѣ чиновники находятъ спеціальную гарантію, необходимую тѣмъ болѣе, что государство стремится, въ своихъ отношеніяхъ съ ними, поставить себя внѣ дѣйствія началъ добросовѣстности и отвѣтственности, ограничивающихъ свободу частныхъ лицъ, и желаетъ оставаться единственнымъ судьей смѣщеній, назначеній и повышеній по службѣ. Власть повелѣваетъ, не допуская никакой критики своихъ велѣній; въ ней чувствуется преемница тѣхъ временъ, когда чиновники, эти „люди короля", зависѣли исключительно отъ каприза и прихоти своего повелителя. Во всякомъ случаѣ, если принципъ государственнаго права остался въ очень значительной степени регальнымъ, то время, все-таки, принесло цѣнныя ограниченія: это—различныя правила, устанавливающія „etat" чиновниковъ и другія аналогичныя правила.

Въ настоящее время мы можемъ сказать, что гражданину, не признающему болѣе личной власти монарха, соотвѣтствуетъ государственный чиновникъ, какъ подданному въ свое время соотвѣтствовали служители короля, которымъ почетность возлагаемыхъ на нихъ обязанностей не мѣшала быть „людьми короля". На смѣну личныхъ отношеній, соединявшихъ короля съ его служителями, начинаютъ выступать,—правда, еще очень недоста-

---

[1]) Précis du droit administratif (Парижъ 1900 г., 4-ое изд.), стр. 586.

точно,—безличныя отношенія, покоящіяся на законахъ, устанавливающихъ правила государственной службы; чиновникъ-гражданинъ начинаетъ возражать и воставать противъ произвола повелителя.

Такимъ образомъ, въ теченіе нѣсколькихъ лѣтъ мы присутствуемъ при конфликтѣ, съ каждымъ днемъ становящемся болѣе рѣзкимъ, между носителями государственной власти, правительствомъ, „высшей администраціей", говоря словами Руссо, и нѣсколькими сотнями тысячъ чиновниковъ, которые, завися отъ этой администраціи въ отношеніи назначеній жалованья, повышеній, отставки, дисциплины, требуютъ себѣ больше свободы, обезпеченной законными гарантіями. Существующія же въ дѣйствительности гарантіи охраняютъ ихъ очень мало.

Гарантіи эти относятся къ назначенію, смѣщенію, отстраненію отъ должности, удаленію въ отставку, отрѣшенію отъ должности и движенію по службѣ; это—обширная область, въ подробности которой мы не будемъ вдаваться; достаточно указать основные принципы и судебныя санкціи, чтобы оцѣнить ихъ значеніе.

Эти гарантіи не для всѣхъ чиновниковъ однородны: у насъ нѣтъ, какъ въ Германіи (законъ 31 марта 1873 года) одного закона, который бы въ общей формѣ регулировалъ права и обязанности чиновниковъ вообще. Среди нашихъ чиновниковъ лишь меньшинство получило дѣйствительныя, серьезныя, полныя гарантіи: это—инженеры путей сообщенія и горные, офицеры и профессора университетовъ. Только о нихъ и можно сказать, въ тѣсномъ и точномъ смыслѣ слова, что они имѣютъ „état".

Инженеры не могутъ быть устранены отъ должности иначе, какъ по постановленію главнаго совѣта; чины судебнаго вѣдомства не могутъ быть перемѣщены даже на равнозначущій постъ иначе, какъ по формальному постановленію кассаціоннаго суда, засѣдающаго на правахъ высшаго совѣта магистратуры (законъ 30 августа 1883 года); профессора высшихъ учебныхъ заведеній могутъ быть назначаемы на каѳедры ниже стоящихъ учебныхъ заведеній не иначе, какъ по формальному постановленію высшаго совѣта народнаго просвѣщенія (законъ 27 февраля 1880 года), офицеры могутъ быть лишены своего положенія не иначе, какъ по формальному постановленію слѣдственнаго совѣта.

Всѣ эти чиновники имѣютъ права того порядка, которыя получили названіе субъективныхъ правъ; они могутъ осуществлять ихъ противъ государства, когда послѣднее ихъ нарушаетъ, по-

средствомъ жалобы въ Государственный Совѣтъ; это—жалоба на превышеніе власти, которая имѣетъ цѣлью отмѣну обжалованнаго административнаго рѣшенія.

Чиновники, не принадлежащіе ни къ одной изъ этихъ группъ, имѣютъ лишь гарантіи низшаго порядка. Ихъ положеніе, по принципу, остается въ полной зависимости отъ ихъ непосредственныхъ начальниковъ, отъ министра, отъ парламентскихъ рекомендацій. Но эти іерархическія права, по необходимости, становятся предметомъ извѣстной регламентаціи; власть принуждена подчиниться извѣстной методѣ, формулировать правила, относящіяся къ различнымъ моментамъ ея дѣятельности: эти правила образуютъ своего рода статутъ, не особенно прочный, но все же достаточно точный, чтобы дать возможность также и этимъ группамъ менѣе привилегированныхъ чиновниковъ пользоваться обжалованіемъ превышеній власти по отношенію къ министру, который не считается съ ними.

Во исполненіе статьи 16-ой финансоваго закона 1882 года [1]) центральныя управленія подчинены совокупности правилъ, которыя опредѣляются декретами, издаваемыми въ формѣ отдѣльныхъ наказовъ, для каждаго управленія; правила эти болѣе или менѣе видоизмѣняются министерскими циркулярами и постановленіями. Эти декреты опредѣляютъ формы отношеній между чиновниками и министромъ, соединенными между собою отношеніями іерархіи; они опредѣляютъ условія поступленія и движенія по службѣ, устанавливаютъ режимъ внутренней дисциплины, опредѣляютъ размѣръ жалованій.

Эти декреты далеко не достигаютъ своей цѣли, что̀ вполнѣ понятно, если имѣть въ виду, что они составляются исключительно министромъ, при чемъ Государственный Совѣтъ принимаетъ въ ихъ составленіи участіе только номинальное, honoris causa. Министръ самъ рѣшаетъ, отъ какихъ правъ онъ можетъ отказаться, какія формы онъ признаетъ необходимыми. Онъ принимаетъ эти рѣшенія безъ всякаго содѣйствія, безъ обсужденія заинтересованныхъ, или избирательныхъ учрежденій, или учрежденій су-

[1]) „Къ первому января 1884 года центральная организація каждаго министерства должна быть урегулирована декретомъ, изданнымъ въ формѣ наказовъ для каждаго управленія и опубликованнымъ въ „Journal Officiel“. Какое бы то ни было измѣненіе въ этихъ правилахъ можетъ быть внесено лишь въ той же формѣ и должно быть опубликовано въ томъ же порядкѣ“.

дебныхъ или техническихъ. Эти декреты предназначены для ограниченія произвола, а выработка ихъ предоставлена той самой власти, которая обвиняется въ произволѣ. Какъ можно требовать отъ министра жертвъ, которыя съ пользою для подчиненныхъ ограничили бы его власть иниціативы?

Эти декреты очень разнообразны, они разнообразны и въ отношеніи опредѣленія жалованья,—при чемъ нельзя найти разумныхъ основаній, чтобы оправдать различія въ жалованьяхъ между чиновниками отдѣльныхъ министерствъ, исполняющими однородную работу, въ теченіе одного и того же времени, при одинаковыхъ условіяхъ пріема на должность; разнообразны и въ отношеніи времени, необходимаго для повышенія съ низшей должности на высшую, разнообразны и по отношенію къ званіямъ и прерогативамъ чиновниковъ. Критика этой системы, формулированная г. Рибо въ 1883 г., остается въ силѣ и до нашихъ дней.

„Мы, изучая бюджеты министерствъ, говоритъ онъ, были поражены подвижностью служебныхъ кадровъ центральныхъ управленій. Вновь вступающій министръ можетъ простымъ декретомъ измѣнить организацію службы по своему министерству. Время положитъ предѣлъ этимъ злоупотребленіямъ. Служба въ центральныхъ управленіяхъ, какъ и всякаго рода другія службы, зависимыя отъ министерствъ, должны быть организованы на постоянныхъ основаніяхъ. Условія пріема на службу служащихъ въ этихъ управленіяхъ, ихъ жалованье, ихъ движеніе по службѣ, ихъ обязанности и продолжительность ихъ ежедневнаго труда, должны быть предметомъ регламентовъ, основанныхъ на тщательномъ изученіи и составленныхъ по однообразному плану для всѣхъ министерствъ“ [1]).

Если посмотрѣть глубже, то можно замѣтить, что эти правила не обезпечиваютъ чиновникамъ дѣйствительныхъ правъ, они заставляютъ министра въ его рѣшеніяхъ, относящихся къ личному составу, подчиняться извѣстнымъ формальнымъ условіямъ, но они не обусловливаютъ его рѣшеній по существу. Такъ, напримѣръ, установлено, что дѣлопроизводители могутъ быть назначаемы на слѣдующую высшую должность по истеченіи 2, 3, 4 лѣтъ службы, но эти установленные сроки нисколько не обязываютъ министра, который остается свободнымъ въ своемъ выборѣ. Чиновникъ не имѣетъ права жаловаться на пропускъ его имени въ спискѣ производствъ; онъ не имѣетъ даже права требовать объясненій, такъ

[1]) Общій докладъ о бюджетѣ 1883 года.

какъ внесеніе или невнесеніе въ списокъ служебныхъ производствъ относится къ категоріи дискреціонныхъ актовъ.

Приводимые ниже декреты содержатъ правила этого рода: они характерны для ихъ общаго духа:

„Главный директоръ (таможенъ) отрѣшаетъ отъ должности, смѣщаетъ и увольняетъ въ отставку чиновниковъ, назначеніе которыхъ предоставлено ему. Онъ можетъ отстранять отъ должности другихъ чиновниковъ, доводя о томъ до свѣдѣнія министра, который дѣлаетъ окончательное постановленіе“ [1]).

„Лѣсные надзиратели и пристава могутъ быть смѣщаемы лишь тою самой властью, которой принадлежитъ право ихъ назначенія“ [2]).

Эти правила устанавливаютъ дисциплинарный режимъ; является ли это гарантіей противъ произвола? Дисциплинарный проступокъ не опредѣляется въ нихъ in abstracto; равнымъ образомъ въ нихъ нѣтъ ни указанія фактовъ, которые могутъ вмѣняться чиновникамъ въ вину, ни перечисленія наказаній. Къ нимъ не примѣняется принципъ, который считается неразрывнымъ со свободой гражданъ: nulla poena sine lege. Правда, если нѣкоторыя обстоятельства не допускаютъ сомнѣнія въ виновности чиновника, то въ большинствѣ случаевъ обвиненія таковы, что не допускаютъ интуитивнаго сужденія по здравому смыслу.

Нѣкоторые тексты, дѣйствительно, пытаются опредѣлить проступки, но эти тексты неточны, малочисленны и, наконецъ, они относятся только къ двумъ или тремъ группамъ чиновниковъ. Такъ, напримѣръ, законъ 29 апрѣля 1810 года объ организаціи судебныхъ учрежденій признаетъ виновными въ совершеніи проступка „всякаго судью, который компрометтируетъ достоинство своего званія“ (ст. 40), „чиновъ министерства, поведеніе которыхъ заслуживаетъ порицанія... всякій разъ, когда они отклоняются отъ долга своей службы и компрометтируютъ ея честь, ея положеніе и достоинство“ (ст. 60 и 61). Статья 111 декрета 19 марта 1852 года, объ увольненіи въ отставку и дисциплинѣ членовъ учетнаго суда (la Cour des comptes), опредѣляетъ, что дисциплинарнымъ взысканіямъ могутъ быть подвергнуты „тѣ изъ его членовъ, которые пренебрегаютъ обязанностями своей службы или компрометтируютъ достоинство своего званія“. Статья 12-я закона 19 марта 1834 года, объ офицерскомъ званіи, точно пе-

[1]) Ord. 30 janvier 22.

[2]) Ord. 1 août 27.

речисляетъ причины увольненія въ запасъ, какъ мѣры административнаго взысканія: „постоянное дурное поведеніе, важный проступокъ по службѣ или противъ дисциплины, проступокъ противъ чести“. Ордонансъ 4 января 1843 года перечисляетъ случаи, въ которыхъ нотаріусы могутъ быть подвергнуты дисциплинарнымъ мѣрамъ; другой декретъ отъ 1-го августа 1827 года имѣетъ въ виду чиновъ надзора по управленію водъ и лѣсовъ. Г. Рожеръ-Боннаръ, который изучилъ этотъ предметъ съ большой тщательностью и эрудиціей, оканчиваетъ перечисленіе названныхъ текстовъ такимъ замѣчаніемъ: „Много еще остается сдѣлать въ этомъ отношеніи, чтобы уменьшить область дѣйствительно слишкомъ большого произвола въ опредѣленіи фактовъ, дающихъ основаніе къ дисциплинарной отвѣтственности“ [1]).

Такъ какъ дисциплинарное взысканіе имѣетъ цѣлью лишить должности или преимуществъ и выгодъ, связанныхъ съ нею, то понятно, какъ необходимо установленіе болѣе точнаго опредѣленія права наказанія,—точнаго опредѣленія, которое дало бы этому праву судебный характеръ. Ни одинъ чиновникъ не долженъ обвиняться иначе, какъ на основаніи точнаго текста, ни одинъ чиновникъ не долженъ быть подвергаемъ взысканію безъ выслушанія его объясненія. Это основные принципы правосудія, которые не имѣютъ въ себѣ ничего субверсивнаго.

Неопредѣленность административныхъ уставовъ даетъ возможность очень широко пользоваться дисциплинарными взысканіями. Высшій по іерархіи чиновникъ можетъ задерживать повышеніе низшаго. Этотъ послѣдній оказывается, такимъ образомъ, жертвою настоящаго наказанія, но наказанія скрытаго, замаскированнаго: чиновникъ не получаетъ движенія по службѣ, хотя со стороны его

---

1) Roger-Bonnard. De la repression disciplinaire des fautes commises par les fonctionnaires publics (Bordeaux, Thèse, 1903).—Вотъ примѣръ, относящійся къ офицерамъ, которые имѣютъ „état“; онъ показываетъ, что правительство можетъ налагать на нихъ взысканія, вопреки ихъ „état“. Три офицера, обвиняемые въ томъ, что 26 февраля 1906 г. въ Сенъ-Серванѣ, они отказались примѣнить военную силу, находящуюся подъ ихъ командой, хотя къ нимъ было предъявлено законное требованіе со стороны гражданскихъ властей“, были присуждены одинъ къ 1 мѣсяцу, а двое другихъ къ одному дню тюремнаго заключенія съ условной отсрочкой наказанія. Военный министръ, признавая эти наказанія недостаточными, устранилъ всѣхъ трехъ отъ должностей и исключилъ изъ штатовъ, а кромѣ того, одного изъ нихъ, который имѣлъ необходимую выслугу лѣтъ, удалилъ въ отставку.

начальниковъ къ нему не предъявляется никакого обвиненія; это лишаетъ его возможности знать причины ихъ недовольства и защищаться противъ нихъ. Въ тѣхъ отрасляхъ государственной службы, гдѣ движеніе по службѣ не охраняется ни закономъ, ни декретами, задержка въ повышеніи и смѣщеніе съ должности становятся нормальными наказаніями: это—осужденіе, которое не допускаетъ никакого обжалованія. Когда чиновникъ отстраняется отъ должности, смѣщается, замѣняется другимъ, неудовольствіе начальника, послужившее причиной этого, можетъ имѣть какъ профессіональныя основанія, такъ и основанія политическаго порядка. Истинные мотивы ускользаютъ отъ точнаго опредѣленія; но если даже они отгаданы, чиновникъ долженъ склониться передъ рѣшеніемъ, которое оффиціально обосновывается лишь потребностями службы.

Во время обсужденія бюджета почтоваго вѣдомства на 1905 г. г. Прессансе требовалъ отъ товарища министра (sous-secrétaire d'Etat) г. Берара реорганизаціи дисциплинарныхъ совѣтовъ его вѣдомства. Г. Семба запросилъ почтовое управленіе, какимъ образомъ послѣднее думаетъ отозваться на справедливую критику его товарища по палатѣ депутатовъ. Оно дало длинный отвѣтъ, изъ котораго умѣстно удержать лишь слѣдующее замѣчаніе, относящееся къ созданію областныхъ дисциплинарныхъ совѣтовъ: „Впрочемъ, областные совѣты, какъ и настоящій совѣтъ, будутъ просто совѣщательными собраніями, мотивированныя мнѣнія которыхъ будутъ помогать начальнику управленія принимать окончательное рѣшеніе.

„Не можетъ, въ самомъ дѣлѣ, быть вопроса объ отнятіи отъ министра или товарища министра права видоизмѣнять предоставляемыя имъ заключенія по дисциплинарнымъ дѣламъ.

„Это право, которымъ они пользуются очень рѣдко, но которое тѣмъ не менѣе безспорно необходимо.

„Начальникъ управленія, одинъ несущій за него отвѣтственность передъ парламентомъ и передъ страной, не можетъ отказаться отъ прерогативы, позволяющей ему, въ послѣднемъ счетѣ, оцѣнивать проступки, которые, по свойству обязанностей, порученныхъ персоналу почтъ и телеграфовъ, могутъ затрогивать общественный порядокъ и интересы плательщиковъ налоговъ“.

По этому отвѣту можно судить, какую гарантію представляютъ въ дѣйствительности большинство дисциплинарныхъ совѣтовъ, существующихъ въ тѣхъ отрасляхъ государственной службы, гдѣ

чиновники не имѣютъ „état“. Г. Семба съ большимъ здравымъ смысломъ возражалъ на эти дискреціонныя поползновенія:

„Видѣть въ дисциплинарномъ совѣтѣ не болѣе, какъ „простое совѣщательное собраніе“—это значитъ уменьшать ихъ дѣйствительную роль. Прерогативы г. товарища министра тутъ ни при чемъ. Если начальникъ управленія одинъ несетъ отвѣтственность за него передъ парламентомъ, это не запрещаетъ ему организовать управленіе, которымъ онъ руководитъ, согласно требованіямъ справедливости. Начала же справедливости требуютъ, чтобы былъ изгнанъ всякій слѣдъ каприза, личнаго усмотрѣнія и прихоти. Когда дисциплинарный совѣтъ постановилъ свое опредѣленіе, никто не будетъ оспаривать у г. товарища министра права измѣнить наказаніе, въ смыслѣ смягченія“ [1]).

Профессора высшихъ и среднихъ учебныхъ заведеній, чины судебнаго вѣдомства и офицеры пользуются дѣйствительными гарантіями, которыя имѣютъ судебный характеръ: наказаніе опредѣляетъ не начальникъ въ порядкѣ іерархіи, а совѣтъ, который обсуждаетъ, которому предъявляются опредѣленные факты, который выслушиваетъ обвиняемаго и предоставляетъ ему средства защиты. Высшій совѣтъ министерства народнаго просвѣщенія, академическій совѣтъ, слѣдственный совѣтъ выносятъ настоящія судебныя рѣшенія.

Хотѣлось бы надѣяться, что система потайной дисциплины будетъ исправлена статьей 65-й финансоваго закона 22 апрѣля 1905 года: „Всѣ чиновники, гласитъ эта статья, гражданскіе или военные, всѣ служащіе и рабочіе всѣхъ административныхъ управленій имѣютъ право на личное и конфиденціальное ознакомленіе со всѣми замѣтками, отмѣтными листами и всѣми другими документами, составляющими ихъ досье, въ случаѣ, если имъ предстоитъ подвергнуться дисциплинарной мѣрѣ или смѣщенію съ должности, или обходу въ назначеніи на высшую должность за выслугу лѣтъ“ [2]).

Возникаетъ вопросъ: обязана ли администрація по собственной иниціативѣ предлагать такое ознакомленіе всякій разъ, когда она имѣетъ въ виду примѣнить къ чиновнику одну изъ назван-

---

[1]) Докладъ о управленіи почтъ и телеграфовъ на 1906 г. стр. 48 и слѣд.

[2]) См. обсужденіе этой статьи въ „Journal Officiel“ отъ 9 марта 1905 г. Статья, вотированная палатой депутатовъ, была видоизмѣнена сенатомъ, который сперва пытался ее вовсе отвергнуть.

ныхъ мѣръ? Смыслъ статьи не очень ясенъ, но ясенъ онъ или нѣтъ, положительный отвѣтъ является единственнымъ толкованіемъ, которое даетъ статьѣ дѣйствительное значеніе. На этомъ толкованіи останавливается и профессоръ Жезъ, который выводитъ изъ него слѣдующія послѣдствія: „Государственный Совѣтъ найдетъ въ правилахъ статьи 65 закона 22 апрѣля 1905 года большое пріобрѣтеніе, въ смыслѣ осуществленія контроля, который онъ взялъ на себя въ послѣдніе годы. Дѣйствительно, теорія обжалованія превышеній власти позволяетъ придать статьѣ 65 й, такъ истолкованной, двойную санкцію: Во-первыхъ,—будетъ признаваться превышеніемъ власти (нарушеніемъ законныхъ формъ) дисциплинарное рѣшеніе, которому не предшествовало личное ознакомленіе заинтересованнаго во всемъ его досье; во-вторыхъ, Государственному Совѣту будетъ легче, чѣмъ прежде, находить доказательства неправильнаго примѣненія власти (détournement de pouvoir), которое слишкомъ часто скрывается въ карательныхъ мѣрахъ, принимаемыхъ по отношенію къ чиновникамъ. Обязательство сообщать лично чиновнику всѣ замѣтки, отмѣтные листы и всѣ другіе документы, составляющіе его досье, равносильно, на дѣлѣ, не только обязательству мотивировать всѣ рѣшенія по дисциплинарнымъ дѣламъ, но еще и приводить при этомъ настоящіе мотивы. По скольку эти мотивы могутъ подлежать правовой оцѣнкѣ, по стольку Государственный Совѣтъ будетъ имѣть возможность осуществлять свой благодѣтельный контроль“ [1]).

Неопредѣленность статутовъ очень неблагопріятна для интересовъ государственной службы: министръ тѣмъ болѣе зависимъ отъ внѣшнихъ вмѣшательствъ, чѣмъ менѣе онъ стѣсненъ точными правилами служебнаго регламента. Административное управленіе не развивается нормально, подъ давленіемъ общихъ потребностей, которыя оно обязано удовлетворять; двигателями іерархіи становятся избирательные интересы. Не имѣя „état“, чиновники неизбѣжно являются политическими агентами, на службѣ партіи, стоящей у власти,—но не этимъ, конечно, путемъ, чиновники могутъ хорошо служить тому, что парламентскіе ораторы называютъ общими интересами.

Принято считать, что государство является хранителемъ общихъ интересовъ: если бы граждане забыли это, то государство

---

1) G. Ièze, профессоръ государственнаго права Лильскомъ университетѣ. Revue du droit public, 1905 г. № 2, стр. 362.

не забываетъ напомнить имъ объ этомъ. Но эту фикцію нужно толковать разумно: государство всевѣдуще. Его представители совершенны не болѣе и не менѣе, чѣмъ всѣ промышленники и коммерсанты. Что они сидятъ за столомъ Кольбера и Дагессо, это не сообщаетъ имъ особаго просвѣтленія; они имѣютъ, какъ само собой очевидно, способности, общія всѣмъ людямъ,—ясно, что этого мало, чтобы оправдать ихъ безотвѣтственность.

* * *

До какихъ предѣловъ простирается политическая зависимость чиновниковъ, поддерживаемая всѣми силами іерархіи?

Всѣ партіи, стоящія у власти, согласны между собою, отказывая чиновникамъ въ свободѣ мнѣній. Хартія 1830 года и императорская конституція требовали политической присяги при вступленіи въ должность; въ эпоху имперіи ея требовали даже отъ депутатовъ, что дало намъ пресловутыхъ „присяжныхъ демократовъ“ („démocrates assermentés“). „Никакое правительство,—было сказано однимъ государственнымъ дѣятелемъ,—не можетъ допустить въ качествѣ посредниковъ между гражданами и собою людей, которые относятся къ нему отрицательно. Здѣсь дѣло идетъ какъ о неприкосновенности государства, такъ и о чести отдѣльныхъ лицъ“ [1]).

Присяга была уничтожена декретомъ національной защиты отъ 5 сентября 1871 года; она однако остается во всей государственной системѣ, но скрытно, въ видѣ неослабнаго надзора за чиновниками со стороны префектовъ, органовъ центральной власти, оффиціозныхъ делегатовъ (délégués officieux) (этихъ добровольныхъ жандармовъ и прокуроровъ несправедливо заклеймили именемъ доносчиковъ, какъ будто они стоятъ внѣ общей системы) въ маленькихъ городкахъ и незначительныхъ коммунахъ, въ особенности со стороны депутата и его избирательнаго комитета.

Спорятъ лишь о томъ, какъ далеко должны идти обязанности чиновника,—по существу же вопроса нѣтъ разногласій. Ставится вопросъ: долженъ ли чиновникъ слѣдовать за политическими колебаніями и выставлять болѣе на видъ то бѣлый, то красный цвѣтъ на своей кокардѣ, сообразно съ колоритомъ министерства даннаго дня? Или слѣдуетъ ограничиться болѣе скромнымъ условіемъ и требовать отъ чиновника лишь преданности общей формѣ правительства, не заставляя его примѣняться къ каждому вновь

[1]) Vivien. Op. cit., стр. 147.

вступающему министерству? Чиновнику предоставляется свобода принадлежать къ любому оттѣнку республиканской партіи, но запрещается быть бонапартистомъ, монархистомъ, соціалистомъ-революціонеромъ.

Г. Леліевръ формулировалъ законъ этого лойализма въ слѣдующемъ циркулярѣ отъ 30 октября 1881 года: „Преступить этотъ законъ (почтеніе къ правительству), вызывать или поощрять оппозицію тому правительству, именемъ котораго они осуществляютъ власть, это значитъ не только дѣйствовать противъ дисциплины. Такое поведеніе представляетъ собою глубокое нарушеніе началъ самой обыкновенной чистосердечности. По этому самому оно заслуживаетъ немедленной и суровой репрессіи“.

Нужно сдѣлать предварительно раздѣленіе между чиновниками техническими, каковы инженеры и профессора, и чиновниками политическими. Единодушно признано, что послѣдніе не должны претендовать на какую бы то ни было свободу мнѣній и могутъ быть смѣщаемыми ad nutum. Префекты являются политическими чиновниками въ наивысшей степени. Такимъ образомъ вопросъ о независимости ставится, на дѣлѣ, только по отношенію къ техническимъ чиновникамъ.

„Чиновники,—говорилъ г. Риве, сенаторъ-радикалъ, на трибунѣ изерскаго генеральнаго совѣта,—это люди, которые добровольно, по собственному желанію, согласились отказаться отъ части своей свободы. Они связаны, какъ въ своихъ словахъ, такъ и въ своихъ дѣйствіяхъ, извѣстной почтительной сдержанностью по отношенію къ правительству, чести служить которому они добивались. Они все же имѣютъ средство выражать свои убѣжденія—это выборный бюллетень“ [1]).

Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ весь политическій статутъ чиновника. Это гражданинъ ограниченный, гражданинъ второго класса, которому воспрещено принимать активное участіе въ публичной жизни страны. Онъ можетъ голосовать,—въ этомъ вся его свобода. Слѣдуетъ обратить вниманіе на самыя слова, употребленныя этимъ профессіональнымъ политикомъ (politicien), котораго когда-то его кампанія въ пользу свободы брака прославила наравнѣ съ Дюма-сыномъ: „отказаться отъ части своей свободы“. Эти слова были сказаны съ полной ясностью, это вѣрно; имъ не сопутствуетъ ни малѣйшее сомнѣніе; это ходячая мысль,

[1]) Le Temps, номеръ отъ 24 августа 1905 года.

можно даже сказать, что это—такъ называемая либеральная доктрина такъ же, какъ и доктрина якобинская. Ничто такъ не возмущаетъ либераловъ, какъ стремленіе чиновниковъ къ закону, общему для всѣхъ гражданъ; если бы кто-нибудь сомнѣвался въ этомъ, такъ было бы достаточно сослаться на кампанію, которую ведутъ Temps и Economiste français противъ ассоціацій и синдикатовъ чиновниковъ. Не умѣстно ли напомнить нѣкоторымъ изъ этихъ публицистовъ мысль Руссо, учителя якобинцевъ, который сказалъ: „Отказаться отъ своей свободы—это значитъ отказаться отъ своего человѣческаго достоинства“ [1]).

Въ самомъ дѣлѣ, отношеніе власти связываетъ чиновника съ государствомъ, какъ отношеніе власти связываетъ ребенка и женщину съ отцомъ и мужемъ. Государство повелѣваетъ, чиновникъ повинуется. Но сведенная къ этимъ немногимъ словамъ, доктрина оказывается слишкомъ доступной для критики; поэтому ей стараются придать черты, которыя давали бы ей видъ свободы,—напрасныя усилія; она остается авторитарной.

Однимъ авторомъ было сказано: „Чиновникъ можетъ выходить въ отставку свободно, и когда ему вздумается; если онъ выходитъ въ отставку ранѣе опредѣленнаго срока, то онъ теряетъ свои права на пенсію, что̀ точно предусматривается закономъ; потеря пенсіи является своего рода условнымъ наказаніемъ за преждевременную отставку. Уже въ этомъ заключается косвенное указаніе на свободу отставки“ [2]).

Но возможность выйти въ отставку нисколько не замѣняетъ свободы чиновника во время его состоянія на службѣ, а именно это-то и заслуживаетъ вниманія. Онъ принуждается въ теченіе всего этого времени если и не всегда къ крайнему и боевому лойализму, то во всякомъ случаѣ къ политической нейтральности; онъ принуждается совершать извѣстныя дѣйствія или воздерживаться отъ нихъ (таковы въ частности требованія въ области религіозной, которыя видоизмѣняются сообразно мѣняющимся режимамъ); его знакомства подвергаются надзору, онъ не можетъ принадлежать къ тому кругу, который ему нравится; его поведеніе подлежитъ дискреціонной оцѣнкѣ его начальства; въ большей части административныхъ учрежденій онъ можетъ быть смѣщенъ съ должности; въ нѣкоторыхъ онъ можетъ быть устраненъ ad

[1]) Contrat social I,IV.

[2]) Kammerer, op. cit, стр. 102 и слѣд.

nutum; его движеніе по службѣ въ большинствѣ случаевъ предоставляется свободному усмотрѣнію министра. Кто можетъ сомнѣваться, что въ дѣйствительности чиновникъ находится въ зависимости не отъ безличной власти, а отъ опредѣленной партіи, отъ опредѣленныхъ политическихъ дѣятелей, которые, на дѣлѣ, представляютъ для него государство. Вотъ то „господствующее лицо", которое придаетъ отношеніямъ между государствомъ и чиновниками присущій имъ характеръ государственной власти, „сюзеренности", какъ говоритъ знаменитый Лабандъ.

Г. Поль Леруа-Больё высказалъ по этому поводу нѣсколько хорошихъ соображеній: „Государство, пишетъ онъ, имѣетъ претензію, чтобы человѣкъ, исполняющій какую-нибудь государственную должность, принадлежалъ бы ему весь цѣликомъ; оно хочетъ имѣть не только профессіональный трудъ, но его содѣйствіе во всѣхъ возможныхъ обстоятельствахъ; оно требуетъ отъ чиновника полнаго согласованія его взглядовъ съ тѣми, которые государство въ данный моментъ исповѣдуетъ. Оно едва соглашается оставить ему свободу оцѣнки въ вопросахъ изящной словесности и искусства; но оно вторгается въ его взгляды по вопросамъ религіи, философіи, воспитанія. Въ большихъ центрахъ чиновники растворяясь въ толпѣ, могутъ избѣгать этого гнета; но въ маленькихъ городахъ и деревняхъ они связаны по рукамъ и ногамъ". И въ качествѣ примѣра знаменитый экономистъ воспроизводитъ слѣдующій циркуляръ министра земледѣлія, „какъ будто написанный, замѣчаетъ онъ, Людовикомъ XIV":

„Милостивый Государь,

Чиновникамъ различныхъ учрежденій, которые зависятъ отъ министра земледѣлія, конечно, не безызвѣстно, что они не должны пропускать никакого случая, чтобы засвидѣтельствовать ихъ абсолютную преданность Республикѣ.

„Я разсчитываю, что они примутъ широкое участіе во всѣхъ манифестаціяхъ, которыя будутъ имѣть цѣлью придать возможно больше блеску національному празднику 14 іюля, и я прошу васъ довести это письмо до ихъ свѣдѣнія.

„Примите... и проч.

„Министръ Земледѣлія

Віеттъ" [1].

---

[1]) Paul Leroy-Beaulieu. L'Etat moderne et ses fonctions (3-е изданіе, Guillaumin, стр. 81 и примѣчаніе.

Г. Каммереръ пишетъ о томъ же:

„Что касается до долга вѣрности,—который чиновникъ обязанъ хранить по отношенію къ государству, и который, по мнѣнію Лабанда, является одинъ изъ отличительныхъ признаковъ отношенія власти, то намъ кажется, что такой долгъ не относится спеціально къ чиновникамъ и является просто напоминаніемъ объ общей обязанности всѣхъ подданныхъ, подобно тому, какъ статья 371 французскаго гражданскаго кодекса, въ силу котораго „дѣти всякаго возраста обязаны оказывать почтеніе и уваженіе своимъ родителямъ“, является простымъ указаніемъ на моральную обязанность, не имѣющимъ законной санкціи, а слѣдовательно, и большого значенія. Всякій служащій обязанъ хранить вѣрность по отношенію къ своему хозяину, которому онъ отдалъ свой трудъ по договору“.

Г. Каммереръ обосновываетъ свое мнѣніе двумя аргументами, весьма различнаго свойства. Ребенокъ, говоритъ онъ, подчиненъ родительской власти, онъ обязанъ повиноваться, никто не можетъ, во имя свободы ребенка, вмѣшиваться въ родительскую власть; слѣдовательно, съ точки зрѣнія закона здѣсь нѣтъ мѣста свободѣ; говоря однимъ словомъ, ребенокъ—это несовершеннолѣтній. Если есть аналогія между несовершеннолѣтнимъ и чиновникомъ, то не слѣдуетъ ли заключить, въ разрѣзъ съ мнѣніемъ приведеннаго автора, что именно отношенія власти соединяютъ чиновника съ государствомъ? „Повиновеніе, пишетъ Вивіенъ, составляетъ спеціальную обязанность чиновника [1]).

Что касается вѣрности частнаго служащаго, то она отнюдь не однородна съ тою вѣрностью, которая требуется отъ государственнаго чиновника; по отношенію къ первому дѣло идетъ только о коммерческой вѣрности, о технической честности; по отношенію ко второму, дѣло идетъ, помимо того, о его лойализмѣ, о его религіозной и политической вѣрности, объ его поведеніи внѣ службы, объ его дружескихъ отношеніяхъ. Если нѣкоторые хозяева, какъ, напримѣръ, въ Крезо, и требуютъ права политическаго надзора за своими рабочими, то нужно признать, что они не смогли придать своей претензіи законнаго характера; повидимому даже теоретически признано, что рабочіе должны пользоваться полной политической и религіозной свободой по отношенію къ своимъ нанимателямъ.

Вся практика говоритъ противъ мнѣнія г. Каммерера: именно

---

[1]) Etudes administratives, стр. 138.

къ повиновенію неустанно призываетъ правительство во имя общаго блага. Оно ищетъ людей послушныхъ; оно высказывало свои намѣренія на парламентской трибунѣ при всевозможныхъ обстоятельствахъ; оно обнаружило ихъ съ полною ясностью, установивъ полицейское изслѣдованіе взглядовъ и политическаго прошлаго кандидатовъ на государственныя должности. „Всякій, кто добивается участія въ государственной власти, отказывается отъ части своей свободы; въ этомъ смыслѣ онъ принимаетъ на себя по договору спеціальныя обязанности“ [1]). Именно это отношеніе государственной власти, эта тяжелая опека государства даетъ смыслъ движенію ассоціацій чиновниковъ: если бы этой зависимости не существовало, чиновники не объединялись бы противъ нея. Если они требуютъ свободы, такъ это потому, что они ея не имѣютъ. Вотъ какъ обстоитъ дѣло, и нужно прибавить: вотъ, что очевидно.

Слѣдуетъ ли добавлять, что чиновникъ не имѣетъ полной свободы выходить въ отставку, какъ обыкновенно это пишутъ. Просьба объ отставкѣ получаетъ силу лишь въ томъ случаѣ, если правительство приметъ ее; она подчинена, слѣдовательно, его власти. Иногда правительство разсматриваетъ ее, какъ мятежную, отвергаетъ ее и замѣняетъ ее увольненіемъ отъ службы. Въ частности это постигло извѣстное число чиновникокъ управленія государственныхъ имуществъ (agents des domaines), которые отказались участвовать въ описяхъ церковныхъ имуществъ, производившихся согласно закону о раздѣленіи церкви и государства (1906 года).

Впрочемъ, во Франціи дѣло обстоитъ такъ же, какъ и въ Германіи, гдѣ „правительство, повидимому, хочетъ пользоваться присягой для того, чтобы помѣшать чиновникамъ принимать участіе въ политическихъ движеніяхъ. Такъ, во время обсужденія въ Рейхстагѣ въ третьемъ чтеніи бюджета 1898 года, государственный секретарь фонъ-Подбѣльскій объявилъ, „что онъ будетъ разсматривать всякое участіе, прямое или непрямое, принятое чиновникомъ въ соціалъ-демократической агитаціи, какъ несовмѣстимое съ данною имъ присягою, и что на этомъ основаніи онъ будетъ подвергать преслѣдованію всякаго чиновника, который окажется виновнымъ въ подобнаго рода поступкѣ“. Такимъ образомъ германское правительство считаетъ, что чиновникъ ком-

---

[1]) Le Temps № отъ 1 сентября 1905 года.

компрометтируетъ свое достоинство, вмѣшиваясь въ избирательную агитацію; однако онъ сохраняетъ всѣ политическія права и можетъ свободно голосовать за кого ему угодно; отъ него не требуютъ, чтобы онъ, въ силу своего состоянія на государственной службѣ, голосовалъ обязательно за правительственныхъ кандидатовъ,—но далѣе этого онъ идти не долженъ. „Уже самое его положеніе слуги государства и его обязанность повиновенія запрещаютъ ему выступать открыто во вредъ государственной власти"[1]).

Почему чиновникъ долженъ быть менѣе свободенъ, чѣмъ остальные граждане? Наиболѣе либеральные публицисты ограничиваются требованіемъ индифферентности чиновника, какъ единственнаго средства обезпеченія безпартійности государства, дѣятельность котораго должна быть дѣйствительно общимъ дѣломъ всѣхъ французовъ, которые всѣ одинаково являются плательщиками налоговъ. Въ самомъ дѣлѣ, если чиновникъ агитируетъ за или противъ министерства, онъ вноситъ смятеніе въ свое вѣдомство, въ одномъ случаѣ, въ пользу своихъ друзей, въ другомъ —въ ущербъ своимъ противникамъ.

Исходя изъ мотива, выдвинутаго въ наиболѣе общей формѣ, слѣдовало бы требовать отъ чиновника, чтобы онъ безпристрастно занимался своей службой, имѣя въ виду только общую пользу, не считаясь ни съ министерскими, ни даже съ конституціонными предразсудками; и чтобы достигнуть этого, онъ, очевидно, долженъ воздерживаться отъ всякой политической дѣятельности внѣ службы, даже отъ всякаго интимнаго предпочтенія, такъ какъ понятно, что не достаточно сѣсть на кресло, предоставленное государствомъ, чтобы, ipso facto, тотчасъ перестать быть радикаломъ или анархистомъ. Политика чиновника будетъ заключаться въ томъ, чтобы хорошо исполнять свою службу.

Чиновникъ имѣетъ свои взгляды; нельзя помѣшать ему имѣть свои мнѣнія; вольно или невольно, онъ участвуетъ въ общей жизни страны; это гражданинъ, который если и не голосуетъ, по крайней мѣрѣ можетъ имѣть свои сужденія, свои предпочтенія. Положеніе объ индифферентности въ дѣйствительности наталкивается на полную неосуществимость, которая является результатомъ законовъ самой жизни. Чиновникъ, какъ и всѣ ему подобные, принадлежитъ къ какой-нибудь партіи,—онъ не можетъ

---

[1]) Kammerer, op. cit., стр. 188 примѣч. 3-ье, и стр. 220.

совсѣмъ не принадлежать къ партіи,—и онъ подерживаетъ ее даже посредствомъ своего воздержанія. Такъ обстоитъ дѣло, напримѣръ, со всѣми тѣми чиновниками, которые считаютъ, что они остаются только индифферентными, когда они отказываются вступать въ ассоціаціи, созданныя ихъ товарищами; но кто же сомнѣвается, что эти индифферентные, затрудняя задачу чиновниковъ, объединившихся въ цѣляхъ своей эмансипаціи, оказываютъ поддержку правителямъ, которые болѣе заботятся о своей власти, чѣмъ о свободѣ, которые враждебны даже къ теперешней политической свободѣ, свободѣ, проникнутой, какъ и ихъ власть, еще столькими монархическими элементами?

Не вступая здѣсь въ обсужденіе психологическаго вопроса, слѣдуетъ все-таки сказать, что раздѣлить частнаго человѣка и человѣка, служащаго государству, невозможно, потому что человѣческій умъ, подчиненный строгому детерминизму, приходитъ къ одинаковымъ выводамъ, поскольку онъ подчиненъ одинаковымъ экономическимъ условіямъ. Взгляды государственнаго чиновника складываются какъ подъ вліяніемъ его домашней, такъ и подъ вліяніемъ его служебной среды: вслѣдствіе этого мнѣнія частнаго человѣка и государственнаго чиновника тѣсно связываются одни съ другими, вызываютъ одни другія, стремятся къ взаимному объединенію. Жизнь не знаетъ скептицизма и индифферентности.

Если чиновникъ не можетъ отвлечься отъ политическихъ условій своей страны, то, слѣдовательно, онъ неизбѣжно составляетъ часть какой-нибудь группы: вотъ камень преткновенія, на который натыкается безпристрастіе государства. Нейтральность администраціи—это химера.

Здѣсь, въ этой неизбѣжности партійности, сторонники министерскаго лойализма могутъ и должны искать свой самый сильный аргументъ: изъ двухъ золъ меньшее будетъ заключаться въ томъ, что администрація будетъ проводить боевую политику правительства, этого законнаго представителя большинства; или, если она не будетъ прямо боевою, она будетъ, по крайней мѣрѣ, бдительнымъ стражемъ интересовъ большинства. Мы должны вмѣстѣ съ ними рѣшиться признать, что при режимѣ экономическаго неравенства невозможно, чтобы чиновникъ былъ нейтраленъ. Какъ же можно послѣ этого удивляться, что государство, находящееся въ рукахъ опредѣленной партіи, требуетъ отъ чиновниковъ отчета въ ихъ убѣжденіяхъ, которыя могутъ быть или за него, или противъ него?

Необходимость этого ясна: въ настоящихъ условіяхъ, экономическихъ и конституціонныхъ, нельзя разумно требовать свободы мнѣній для чиновниковъ, подчиненіе для нихъ неизбѣжно, оно составляетъ часть режима; это одинъ изъ элементовъ системы. Самые честные люди, стоявшіе у власти, не избавлялись отъ этой повелительной обязанности быть тираннами; нужно даже отдать имъ дань уваженія за то, что они не пользовались другими средствами, чтобы вѣрно служить своей партіи и своей программѣ.

Это вызываетъ негодованіе, но, негодуя, забываютъ, что чиновникъ составляетъ лишь часть общаго цѣлаго; нельзя изслѣдовать его положеніе, отвлекая его отъ совокупности соціологическихъ условій, среди которыхъ онъ дѣйствуетъ. И только отвлекаясь отъ отношеній, несокрушимо связывающихъ чиновника съ его согражданами, забывая объ экономической средѣ, столько писателей могли считать возможнымъ протестовать, во имя общественной морали, противъ чрезмѣрнаго подчиненія чиновниковъ. Они видѣли лишь симптомы зла; они не удѣлили надлежащаго вниманія изученію экономической организаціи, съ которой его существованіе неразрывно связано. Въ данной цивилизаціи все находится во взаимной связи, и разрывъ одного изъ звеньевъ этой цѣпи не можетъ зависѣть ни отъ произвола закона или декрета, ни даже отъ твердости доброй воли; все взаимно обусловлено, и неизбѣжно гнетущее дѣйствіе административнаго строя развивается изъ общаго движенія. Чиновники являются подчиненными (clients) въ силу самой конституціи, подчиненными на томъ же основаніи, какъ и всѣ наемные работники (les salariés): вотъ что слѣдуетъ имѣть въ виду, если хотѣть что-нибудь понять въ этой области, которая затемнялась не однимъ только незнаніемъ.

Что такое государство? отвѣтить на это трудно; но мы можемъ быть увѣрены, что не найдемъ этого отвѣта ни въ теоретическихъ трактатахъ, ни въ реторическихъ фигурахъ министерскихъ заявленій. Не вступая въ обсужденіе спорнаго вопроса о происхожденіи власти среди людей, здѣсь необходимо высказать нѣсколько соображеній по этому предмету, чтобы охватить во всей широтѣ то зло, отъ котораго страдаютъ и публика, и чиновники, и чтобы обсудить, съ извѣстной долей производительности, средства, которыя были бы здѣсь умѣстны.

Чиновникъ долженъ хранить вѣрность по отношенію къ государству; но совпадаетъ ли государство съ обществомъ, съ коллективными интересами?

Государство не представляетъ совокупности общественныхъ интересовъ; вотъ что нужно рѣшиться признать; оно не представляетъ ихъ по конституціи, оно не защищаетъ ихъ; нужно даже прибавить, что оно не можетъ ни представлять, ни защищать ихъ, вопреки своимъ заявленіямъ. Государство представляетъ и защищаетъ лишь нѣкоторые интересы: это партійная группировка. За государствомъ,—этой внушительной фикціей публичнаго права,—стоятъ отдѣльные люди, правители, люди опредѣленной партіи, опредѣленныхъ интересовъ, опредѣленнаго класса.

Государство по существу своему имѣетъ личный характеръ; поэтому оно не можетъ не быть партійнымъ и произвольнымъ. Это настолько вѣрно, что требовать отъ государства, чтобы оно было представителемъ всей совокупности разрозненныхъ гражданъ, требовать, чтобы оно было безпристрастно и справедливо, это значитъ прямо требовать его уничтоженія: справедливое государство—это было бы равенство между людьми, т. е. уничтоженіе личной зависимости, которая соединяетъ правителей съ управляемыми, это была бы анархія, но въ томъ смыслѣ, какой былъ данъ ей Прудономъ, этимъ теоретикомъ порядка и прогресса, честнымъ человѣкомъ и могучимъ мыслителемъ [1]).

Нужно далѣе замѣтить, что эта анархія, это „управленіе безъ власти" („gouvernement de l'anarchie") неизбѣжно устанавливается и организуется отнынѣ всѣми группировками рабочихъ, объединенныхъ въ синдикаты, и чиновниковъ, объединяющихся въ ассоціаціи. Анархія, федерализмъ или автархія (autarchie)? Какое слово употребить, какое выбрать корректное слово, чтобы не извратить смыслъ усилій всѣхъ этихъ людей, которые, нападая на личную власть, ищутъ только порядка, свободы, честной и достойной жизни?

И не одна только теорія борьбы классовъ, исходящая именно изъ этой двойственности интересовъ, противоположность которыхъ поддерживается государствомъ, не одна она указываетъ намъ на роковую неизбѣжность пристрастности государства; мы равнымъ образомъ находимъ доказательства этого и у людей, которые не имѣютъ никакого отношенія къ соціалистической партіи, въ частности у одного писателя, котораго ученыя занятія и обязанности должны были скорѣе склонять къ оправданію государства.

---

[1]) De la création de l'ordre dans l' Humanité, ou principes d'organisation politique, par P.-J. Proudhon, 1843 г.

Мы имѣемъ въ виду г. Леона Дюгюи, профессора административнаго права на юридическомъ факультетѣ въ Бордо, человѣка съ искреннимъ умомъ и сильнаго діалектика. Онъ также отбрасываетъ всякую фикцію, идя въ разрѣзъ съ господствующей школьной теоріей, которая выставляетъ въ качествѣ принципа, что „власть, государственный авторитетъ—это сущности, а не лица (la puissance, l'autorité, ce sont là des entités et non des personnes“) [1]). Въ этомъ оригинальность его взглядовъ.

До сихъ поръ одни только теоретики анархіи осмѣливались нападать на принципы, на которыхъ покоится политическое общество со времени революціи: всемогущество закона, суверенитетъ большинства, власть правителей, пассивное повиновеніе управляемыхъ. Г. Леонъ Дюгюи возобновилъ нападеніе съ той же энергіей, но другимъ методомъ, въ другомъ духѣ, такъ какъ онъ не соціалистъ и не анархистъ. Онъ приходитъ, въ свою очередь, къ критикѣ традиціонныхъ принциповъ и онъ влагаетъ въ нее ту же гнѣвную рѣзкость, которую проявлялъ Прудонъ по отношенію къ Руссо, этому „женевскому шарлатану“. Онъ возобновляетъ нападенія на несокрушимаго автора „Общественнаго Договора“, и критика Руссо порождаетъ у него цѣлое изслѣдованіе: L'Etat, le Droit objectif et la loi positive. (Государство, объективное право и положительный законъ).

Между столькими политическими режимами, демократичными въ неравной степени, г. Дюгюи не дѣлаетъ различій: онъ всѣхъ ихъ объявляетъ незаконными по ихъ источнику и происхожденію, ибо тамъ, гдѣ столько авторовъ видятъ осуществленіе принциповъ, онъ видитъ лишь раздѣленіе на болѣе слабыхъ и болѣе сильныхъ раздѣленіе, которое въ различныя эпохи заслуживаетъ большаго или меньшаго осужденія. „Монархія, аристократія, демократія, королевство, республика, эти различныя формы политической власти—все это только продукты эволюціи, онѣ являются какъ бы переводомъ на традиціонный языкъ того факта, что одинъ, нѣкоторые, или большинство сильнѣе, чѣмъ другіе“. Этотъ грубый фактъ скрываетъ отъ насъ фикція государства, олицетвореніе коллективности; эта фикція, теорію которой создалъ Руссо подъ именемъ права большинства. Г. Дюгюи отвергаетъ право большинства; въ противоположность Руссо, онъ думаетъ, что народъ можетъ ошибаться, и поэтому онъ

[1]) Berthélémy. De l'exercice de la Souveraineté par l'autorité administrative. (Revue du droit public. 1904 г.).

отказывается признать юридическій характеръ за его ошибками, даже когда онѣ освящены оффиціальными формами.

Вся его мысль какъ будто сосредоточена въ этой мятежной фразѣ, чисто Прудоновскаго оттѣнка: „Право противъ государства существуетъ потому, что государство не есть создатель права". (стр. 265).

Если государство есть лишь организація раздѣленія на правящихъ и управляемыхъ, то связь, соединяющая представителей правительства съ тѣми, которые ему служатъ, соединяющая господъ и слугъ,—это отношеніе регальной власти. Общественное благо (l'intérêt public), которое неизмѣнно противопоставляется всякой попыткѣ къ освобожденію, является лишь частнымъ благомъ, лишь суммою отдѣльныхъ интересовъ. Государство не можетъ быть нейтральнымъ, потому что оно является представителемъ лишь тѣхъ, кто имѣетъ большую силу среди націи. Слѣдовательно, требовать отъ него нейтральности по отношенію ко всѣмъ индивидуальнымъ интересамъ, какъ учитъ школьная теорія, это значитъ требовать отъ него измѣны самому себѣ. Оно не можетъ не охранять своего существованія; долгъ правителей бороться противъ всякихъ попытокъ тѣхъ, которые стремятся свести государство къ совсѣмъ иному способу веденія общественныхъ дѣлъ, безъ элемента регальной власти и съ широкой отвѣтственностью распорядителей; борьба съ такими попытками есть обязанность государства, если борьбу за свое существованіе можно считать обязанностью.

Чиновники являются исполнительными агентами болѣе сильныхъ въ государствѣ; болѣе сильные требуютъ отъ нихъ повиновенія; болѣе того, они требуютъ отъ нихъ отказа, даже внѣ ихъ службы, отъ всякой доли свободы, которая могла бы быть опасна для власти сильныхъ; это называется іерархіей, дисциплиной. Итакъ, при ближайшемъ изслѣдованіи, чиновники оказываются настоящими служителями опредѣленной партіи. „Вѣдь правительство имъ платитъ", говоритъ мудрость народовъ, когда она хочетъ обосновать подчиненіе чиновниковъ; это отличный аргументъ, который невольно выдвигаетъ практика всѣхъ государствъ, не взирая на различіе теорій. Эта партія—буржуазія; это—классъ; государство является его внѣшней оправой. Бюрократическое государство говоритъ: мои чиновники, какъ хозяинъ говоритъ: мои фабрики, мои мастерскія, мои рабочіе; хозяинъ говоритъ также: „я ихъ кормлю, это я даю имъ работу". Министръ юсти-

ціи говоритъ: моя канцелярія. Это—власть: другіе должны лишь повиноваться, и они повинуются; повиновеніе, вотъ все право наемнаго работника. Къ счастію, существуютъ суды и начальники, чтобы напомнить ему объ этомъ, если онъ это забылъ, и награды, чтобы награждать его, если онъ этого не забываетъ.

Въ дѣйствительности, не можетъ быть вопроса о независимости рабочаго по отношенію къ своему хозяину такъ же, какъ и вопроса о независимости чиновника по отношенію къ государству, потому что хозяинъ и государство имъ платятъ. Принужденіе государства есть лишь форма экономическаго принужденія; альтернатива такова: служите или уходите. Но куда уйти? Объ этомъ нѣтъ и не можетъ быть вопроса: существуетъ свобода, этого достаточно. Существуетъ также и право голосованія: есть ли это оружіе? Мы видимъ что рабочій на выборахъ голосуетъ за своихъ хозяевъ такъ же, какъ и чиновникъ; и онъ дѣлаетъ это добровольно, безъ низости: сама необходимость кладетъ въ урну его бюллетень. Онъ не можетъ поступать иначе. Онъ уважаетъ своихъ хозяевъ. Какъ сказалъ Прудонъ: „вы же не захотите, чтобы онъ ихъ убивалъ“.

Въ своихъ отношеніяхъ съ государствомъ чиновникъ не можетъ не быть слугою; еще разъ слѣдуетъ повторить, что отъ него требуютъ повиновенія; онъ не перестанетъ быть слугою до тѣхъ поръ, пока экономическое равенство не сдѣлаетъ возможною взаимную независимость производителей, съ той же неизбѣжностью, съ какой въ настоящее время экономическое неравенство поддерживаетъ строгую личную зависимость.

Вотъ откуда проистекаютъ начала, образующія право чиновника. Однако принципъ субординаціи, который лежитъ въ основаніи этого права, не помѣшалъ установленію извѣстнаго числа гарантій, ограничивающихъ министерскую власть, совокупность которыхъ устанавливаетъ опредѣленное „état“ для чиновника. Это „état“—большое благо, полезная защита, стѣсняющая власть; но могутъ ли эти начала имѣть широкое примѣненіе при современной системѣ административнаго управленія, еще не способной осуществить ни свободы отдѣльныхъ лицъ, ни взаимнаго равенства различныхъ служебныхъ обязанностей.

Оффиціальные представители юридической науки стремятся доказать, что уже теперь въ рамкахъ современнаго государства не существуетъ этой личной власти, которую, какъ мы увидимъ далѣе, лишь ассоціаціямъ суждено уничтожить. Подобное мнѣніе имѣетъ значеніе само по себѣ, въ томъ отношеніи, что оно под-

тверждаетъ возможность администраціи безъ личнаго подчиненія; это—важное признаніе, оправдывающее заключенія тѣхъ, кто утверждаетъ, что порядокъ не связанъ неизбѣжно съ властью; это признаніе тѣмъ болѣе важно, что оно исходитъ отъ законниковъ (hommes de loi).

Это мнѣніе важно и съ другой точки зрѣнія. Оно выражаетъ въ формѣ юридической аргументаціи внутреннее разложеніе государства, оно указываетъ удары, уже нанесенные его основному принципу. Если бы этому принципу не было нанесено тяжелыхъ ударовъ, такія обсужденія его не были бы возможны.

Въ обязанности низшаго повиноваться приказаніямъ высшаго, которому онъ подчиненъ въ порядкѣ іерархіи, г. Л. Дюгюи хочетъ видѣть лишь элементъ „обязанности сообразоваться съ закономъ своей служебной должности“. Авторъ доказываетъ это слѣдующимъ образомъ: „На низшемъ чиновникѣ лежитъ объективная обязанность дѣйствовать, сообразуясь съ закономъ своей должности, а этотъ законъ часто возлагаетъ на него обязанность слѣдовать руководству другого чиновника. Осуществленіе этой обязанности гарантируется обычными санкціями, связанными съ служебными обязанностями,—это дисциплинарный надзоръ, іерархическія отношенія, право увольненія“. Онъ кончаетъ такимъ заключеніемъ: „Понятіе приказанія должно быть изгнано изъ права публичнаго такъ же, какъ и изъ права частнаго“.

Это мнѣніе, какъ намъ кажется, должно быть удержано лишь какъ указаніе на эволюцію государства; ибо нельзя, кажется, сомнѣваться, что очень большая неопредѣленность понятія служебныхъ обязанностей позволяетъ высшему чиновнику отдавать настоящія приказанія своему подчиненному, равно какъ министерское право увольненія ad nutum устанавливаетъ въ дѣйствительности отношеніе личнаго повиновенія низшаго чиновника высшему. Впрочемъ самые термины іерархіи,—высшій, низшій,—указываютъ на всю реальность этихъ вассальныхъ отношеній: низшій неизбѣжно получаетъ приказанія; въ этомъ и заключается его низшее положеніе, потому онъ и низшій. Съ тѣмъ же положеніемъ низшаго мы имѣетъ дѣло, когда г. Дюгюи говоритъ, что „низшій служащій (военный) никогда не нарушаетъ закона, поскольку онъ исполняетъ приказанія своего начальника“. Все тѣ же старыя слова остаются подъ перомъ этого выдающагося автора; мы можемъ быть увѣрены, что точно также въ жизни остается все та же старая подчиненность. Однако, авторъ отмѣчаетъ ее слишкомъ

слабо, признавая лишь, что „если судить по внѣшнимъ признакамъ, то можетъ показаться, что низшій чиновникъ имѣетъ прямую обязанность повиноваться приказаніямъ высшаго“. Нужно сказать, что понятіе приказанія исчезнетъ изъ публичнаго права лишь тогда, когда исчезнетъ понятіе іерархіи, которая можетъ существовать только какъ личное подчиненіе, или вовсе не существовать.

Таковы факты, таково право; чиновники, граждане, какъ и всѣ другіе, не хотятъ оставаться въ своемъ порабощенномъ положеніи; они хотятъ избавиться отъ опеки, которая, подъ прикрытіемъ общественнаго блага, хочетъ навсегда оставить ихъ подъ гнетомъ власти, соотвѣтствовавшей когда-то личнымъ отношеніямъ, связывавшимъ государя съ челядью. Недовольство чиновниковъ, проявившееся въ ассоціаціяхъ, не отягощаетъ положенія вещей, а указываетъ на его ненормальность; благодаря ему общественное мнѣніе проникаетъ, наконецъ, въ тайный механизмъ государства, гдѣ, подобно ящичкамъ, вложеннымъ одинъ въ другой, скрываются власть, произволъ, безотвѣтственность и некомпетентность.

ГЛАВА IV.

Подчиненіе парламента администраціи.

Охотно думають, что все пошло бы хорошо въ государствѣ, если бы парламентъ имѣлъ возможность дѣйствительно осуществлять функціи надзора и инициативы, которыя ему предоставила конституція. Сожалѣнія напрасныя—такъ какъ въ этомъ отношеніи, повидимому, невозможно надѣяться на измѣненіе давнишнихъ пріемовъ парламентской дѣятельности. Докладчики бюджетовъ сами жалуются на то, что они поставлены въ невозможность изслѣдовать съ пользою проекты кредитовъ и расходныя росписи, которые имъ представляютъ административныя вѣдомства,—такъ легки способы различныхъ обходовъ; къ тому же слѣдуетъ добавить, что бюджетные доклады подготовляются, если даже не пишутся цѣликомъ, чиновниками, избранными докладчиками, или благосклонно предоставленными въ ихъ распоряженіе самими административными вѣдомствами.

Сенаторъ Антонинъ Дюбостъ недавно константировалъ въ одномъ изъ своихъ общихъ докладовъ, что „большая часть документовъ (доставляемыхъ счетными частями министерствъ) не имѣетъ никакой цѣнности, не отличается искренностью, и что въ цѣломъ между ними нѣтъ согласованности [1]“. Контроль бюджета является фикціей. Это позволило написать, что весь представительный строй ложенъ... контрольная функція палаты депутатовъ не является болѣе средствомъ надзора, а скорѣе источникомъ безпорядка въ государственномъ управленіи [2]).

---

[1]) Rapport № 335, стр. 97. Ср. докладъ сенатора Boudenoot по бюджету 1900 года; докладъ депутата Klotz'а о военномъ бюджетѣ на 1906 г. стр. 114 и слѣд.

[2]) Miceli. Les partis politiques et le gouvernement de Cabinet. Revue du droit public. 1895 годъ.

Таковы факты. Можно было бы, пожалуй, отвѣтить чиновникамъ, нетерпѣливо стремящимся къ лучшему положенію вещей, что они должны были бы постараться предоставить парламентскимъ дѣятелямъ содѣйствіе, на недостатокъ котораго послѣдніе жалуются; это средство простое, но, къ несчастью, призрачное. Точно такъ же можно было бы приглашать избирателей дѣлать лучшій выборъ депутатовъ: на практикѣ это не имѣетъ никакого значенія.

Если искренніе парламентскіе дѣятели хотятъ жаловаться на неправильность административныхъ отчетовъ, на дурную постановку административныхъ учрежденій, какъ въ финансовомъ, такъ и въ техническомъ отношеніи, то въ этомъ нужно винить не столько чиновниковъ, сколько вмѣшательство политическихъ дѣятелей въ область администраціи. Министры постоянно побуждаются къ нарушенію нормальнаго порядка административныхъ вѣдомствъ, которыми они руководятъ; это ни для кого не тайна; теперь неумѣстно даже этому удивляться; это стало обычнымъ зломъ и выгодой современнаго режима. Для того, чтобы дать удовлетвореніе рекомендующимъ своихъ протеже, очень часто для начальниковъ соотвѣтствующихъ отдѣловъ является необходимымъ нарушеніе извѣстныхъ правилъ; одно зло влечетъ за собой другое,—это ставитъ ихъ въ необходимость прибѣгать къ уловкамъ для замаскированія неправильностей. Парламентъ пожинаетъ то, что онъ сѣетъ; несомнѣнно, что онъ не имѣетъ права жаловаться; впрочемъ, не большее право имѣетъ и всеобщее голосованіе, ибо оно является неисчерпаемымъ источникомъ просьбъ о рекомендаціяхъ. Такимъ образомъ всѣ части крѣпко связаны между собою. Позади „кризиса чиновничества" стоитъ все государство, обнаруживающее свои функціональные пороки.

Недостаточно сказать, что администрація ускользаетъ отъ контроля парламента: парламентъ теряется передъ администраціей во всѣхъ случаяхъ, когда онъ претендуетъ руководить ею; нужно убѣдиться въ этомъ, чтобы понять общій политическій характеръ проблемы государственной службы и чтобы оцѣнить, въ то же время, конституціонный оптимизмъ столькихъ французовъ. Въ проблемѣ административнаго управленія заключена парламентская проблема, составными элементами въ которую входятъ не только политическій фаворитизмъ и авторитарная іерархія.

* * *

Нашъ парламентскій режимъ подвергается строгой критикѣ: ему вмѣняются въ вину медленность и неудовлетворительность методовъ его работы; законы неполные, плохо редактированные; вмѣшательство въ область исполнительной власти; неустойчивость министерствъ; злоупотребленіе частными рекомендаціями, которыя вредятъ общимъ интересамъ. Нѣкоторые публицисты идутъ далѣе и провозглашаютъ полное безсиліе режима, даже его банкротство. Существуетъ даже партія, программа которой сводится только къ перечисленію жалобъ на современный режимъ. Г. Леонъ Буржуа говорилъ о „неорганическомъ состояніи (état inorganique)“ парламентской работы [1]); г. Поль Леруа-Больё—о „вносящей смуту силѣ“ парламента [2]); г. Локруа—объ „ужасающемъ безплодіи“ его законодательства [3]); г. Вальдекъ-Руссо—объ излишествѣ парламентаризма (excès du parlamentarisme)“ [4]); г. Жоржъ Гро—о „несогласованности законовъ“, парламентскомъ безсиліи, парламентской анархіи“ [5]); г. Шарль Бенуа—объ „общемъ паденіи уваженія къ парламентскому режиму“, а г. Эженъ д'Ейхталь написалъ безъ всякихъ околичностей: „бездѣйствіе законодательнаго аппарата въ очень многихъ случаяхъ предпочтительнѣе той дурной фабрикаціи, которою онъ отяготилъ бы плечи націи“ [6]).

Большинство публицистовъ и политическихъ дѣятелей склонны видѣть въ политическихъ перемѣнахъ, въ несоотвѣтствіи между парламентскими обычаями и конституціей, на которыя указываютъ критики, лишь признаки простого кризиса, т. е. болѣзни, вызванной преходящими и случайными обстоятельствами; поэтому чаще всего они ограничиваются общимъ требованіемъ возврата къ конституціи 1875 года, съ нѣкоторыми поправками, какъ это дѣлаютъ гг. де-Мерсеръ, Жоржъ Гро, Готье (де-Кланьи). Это есть призывъ къ хорошо извѣстнымъ принципамъ юристовъ-догматиковъ. Но дѣйствительно ли передъ нами болѣзнь, которая лишь поверхностно поражаетъ парламентскія учрежденія, и не образуютъ ли собою новые обычаи новой, неотвратимой эволюціи пар-

---

[1]) Ann. ch. des députés, t. 30 стр., 223 (1890 годъ).

[2]) L'Etat moderne et ses fonctions (3 изданіе), стр. 119.

[3]) Ann. ch. des députés, t. 51, стр. 919 (1897 г.).

[4]) Pour la République, recueils de discours (1883—1903 гг.) стр. 137.

[5]) Les lois et les reglementations d'admin. publ. Revue pol. et parl. 1896 годъ.

[6]) Souverainete du peuple (1895 г.), стр. 244.

ламентскаго строя въ направленіи новыхъ формъ, новыхъ методовъ верховенства и законодательства?

При первомъ же взглядѣ на парламентъ наблюдателя поражаетъ большая перемѣна въ его манерѣ держать себя и въ его отношеніи къ своей задачѣ. Современный законодатель, забывая Руссо, по мѣрѣ того, какъ онъ удаляется отъ эпохи, не знавшей экспериментальнаго метода, не имѣетъ уже гордаго желанія быть „изобрѣтателемъ"; онъ считаетъ для себя честью занимать менѣе почетное мѣсто, чѣмъ то, которое авторъ „Общественнаго Договора" отводилъ суверену: онъ становится „техникомъ". Въ самомъ дѣлѣ очевидно, что парламентъ уже не считаетъ себя творцомъ права, высшимъ законодателемъ; онъ смотритъ на себя, говоря словами Шарля Бенуа, какъ на уполномоченнаго, какъ на простого исполнителя права; онъ ищетъ, изслѣдуетъ, собираетъ и формулируетъ правила, которыя, какъ онъ знаетъ, и до этого существовали на практикѣ; но онъ отнюдь не пытается выдумывать ихъ самъ изъ собственной головы. Революціонныя собранія думали совершать работу философовъ и сувереновъ, современныя исполняютъ работу чиновниковъ; онѣ осуществляютъ извѣстную функцію, а не право; онѣ организуютъ, управляютъ гораздо болѣе, чѣмъ повелѣваютъ. Покинувъ „область общихъ идей", они прислушиваются къ общественному мнѣнію, повинуются политическимъ комитетамъ и профессіональнымъ группамъ, комбинируютъ факты, дѣлаютъ запросы, наблюдаютъ обычаи, группируютъ отдѣльные случаи; однимъ словомъ, совершаютъ работу административныхъ служащихъ.

Еще недавно конвентъ хотѣлъ быть единымъ создателемъ законовъ: это былъ самодержецъ; въ наше время палата депутатовъ ищетъ сотрудничества, для предварительной работы изысканій и изслѣдованій она прибѣгаетъ къ тѣмъ, кто какъ разъ находится постоянно въ курсѣ потребностей и нуждъ, къ тѣмъ, работа которыхъ представляетъ собою непрерывную анкету,—это министерства. Она вступаетъ въ сношенія, которыя становятся все болѣе интимными, съ бюрократическими канцеляріями; она дѣлаетъ изъ высшаго совѣта труда настоящій государственный совѣтъ, по образцу Государственнаго Совѣта временъ Имперіи, для подготовленія рабочихъ законовъ: палата депутатовъ идетъ на выучку къ служащимъ министерствъ.

Есть ли это только измѣненіе пріемовъ работы? Не будетъ ли вѣрнѣе сказать, что путемъ всѣхъ этихъ консультацій парламентъ

сливается съ административной іерархіей до такой степени, что остается лишь номинальнымъ главой администраціи? Онъ перестаетъ являться суверенной властью, единымъ судьею, высшимъ разумомъ. Всѣ эти административные совѣты, всѣ эти частныя ассоціаціи, мнѣнія которыхъ онъ запрашиваетъ, раздѣляютъ съ нимъ его суверенитетъ, частично вытѣсняютъ его изъ этой области, которую конституція имѣла въ виду предоставить ему безраздѣльно. Болѣе не существуетъ высшей власти, она замѣняется коопераціей функцій, довольно плохо согласованныхъ въ порядкѣ іерархіи (assez mal hierarchisées), которыя путемъ практики пріобрѣтаютъ равноцѣнное значеніе; теперь существуетъ одна административная дѣятельность, которая, не прерывая цѣпи, охватываетъ всѣхъ, отъ самаго скромнаго служащаго по управленію сельскихъ дорогъ до представителей народа.

Отмѣченные нами факты, которые бросаются въ глаза съ перваго взгляда, являются лишь введеніемъ въ новое конституціонное право; идя далѣе, нужно сказать, что въ дѣйствительности министерскія канцеляріи подготовляютъ законы; онѣ имѣютъ тенденцію стать истинными законодателями.

Въ самомъ дѣлѣ, большая часть законопроектовъ, предлагаемыхъ членами парламента, не получаетъ осуществленія, они даже не подвергаются обсужденію; напротивъ, законопроекты, представленные правительствомъ, по меньшей мѣрѣ обсуждаются; въ большинствѣ же случаевъ они только и достигаютъ благопріятнаго вотума. „Въ дѣйствительности, пишетъ г. Мишонъ, въ замѣчательной книгѣ о „Правѣ иниціативы", можно сказать, что министры имѣютъ по отношенію къ членамъ парламента настоящую монополію редактировать законы... Министерскій порядокъ дня голосуется прежде всѣхъ другихъ, по крайней мѣрѣ два раза въ недѣлю, и еще чаще, въ концѣ сессій, или въ случаяхъ неотложности" [1]). Депутаты и сенаторы сознаютъ это положеніе вещей; они находятъ его нормальнымъ, объясняютъ и даже оправдываютъ его, указывая на то, что правительство, благодаря средствамъ для освѣдомленности, которыми оно располагаетъ, одно только въ состояніи знать нужды страны и надлежащіе способы ихъ удовлетворенія. Если же они сами продолжаютъ вносить предложенія, то они не обманываются иллюзіями, а смотрятъ на свое право иниціативы, лишь какъ на средство напомнить свое имя избирателямъ. Администра-

---

[1]) L'initiative parlam. et la ref. du trav. legisl. 1898 г., стр. 254.

ція предлагаетъ проекты; парламентъ принимаетъ или отвергаетъ ихъ, играя, по истинѣ, роль присяжныхъ засѣдателей, несмотря на свое право поправокъ; онъ совершаетъ свою законодательную работу, исходя не изъ существа вопроса, а изъ данныхъ, являющихся результатомъ чуждаго ему труда. Слѣдуетъ прибавить, что онъ мало законодательствуетъ, вопреки поверхностному впечатлѣнію: законопроектовъ много, принимаемыхъ законовъ мало. Отодвинутый на второй планъ, парламентъ даже утрачиваетъ внѣшній характеръ законодателя.

Чтобы оправдать регламентъ палаты, предоставляющій правительству большую свободу въ осуществленіи права инщіативы, чѣмъ остальнымъ депутатамъ, г. Евгеній Пьеръ, писатель, наиболѣе освѣдомленный въ вопросахъ политической процедуры, даетъ слѣдующій аргументъ, который слѣдуетъ удержать, какъ свидѣтельское показаніе: „Оказывать одинаковое довѣріе, примѣнять одинаковый методъ изученія по отношенію къ разработаннымъ законамъ и къ предложеніямъ, которыя каждый членъ можетъ представить индивидуально, это значило бы подвергаться риску усилить значеніе вопросовъ безполезныхъ, а иногда и опасныхъ“ [1]).

Къ этому, чисто регальному, преимуществу администраціи въ отношеніи законодательной инщіативы, присоединяется ея право издавать регламенты; право, которымъ она пользуется очень широко. Извѣстно, что президентъ республики можетъ, имѣя контрассигнацію одного изъ министровъ, путемъ „административныхъ регламентовъ“ (reglements d'administration publique), или путемъ декретовъ, „дополнять, развивать и подкрѣплять мысль законодательной власти“ [2]). Это широкое его право выводится изъ четырехъ словъ конституціи 1875 года: „онъ наблюдаетъ и обезпечиваетъ исполненіе законовъ“. Изъ-за спины этихъ большихъ людей государства снова появляются канцеляріи, въ роли хозяевъ права, такъ какъ, на дѣлѣ, отъ нихъ зависитъ расширеніе или ограниченіе, даже упраздненіе самыхъ важныхъ законовъ.

Такъ, напримѣръ, законъ 2 ноября 1892 года о работѣ дѣтей, несовершеннолѣтнихъ дѣвушекъ и женщинъ въ промышленныхъ учрежденіяхъ устанавливаетъ въ качествѣ руководящаго начала, что „дѣти въ возрастѣ ниже 18 лѣтъ, несовершеннолѣтнія дѣвушки и женщины не могутъ употребляться на какую бы

---

[1]) E. Pierre. Traité du droit politique (1893 г.), стр. 729.

[2]) Georges Cahen. Le gouvernement legislateur.

то ни было ночную работу въ предпріятіяхъ, перечисленныхъ въ статьѣ 1-ой (статья 4-ая). Это гибкое правило, такъ какъ одновременно съ нимъ законъ предоставляетъ правительству право путемъ декрета дѣлать изъ него „изъятія постояннаго характера" для „извѣстныхъ отраслей промышленности". Такой декретъ—это прерогатива измѣнять законъ, и такое измѣненіе можетъ доходить до полнаго искаженія первоначальнаго смысла закона. Въ самомъ дѣлѣ, соотвѣтствующій министръ могъ бы такъ расширить число промышленныхъ предпріятій, пользующихся изъятіемъ, что почти совершенно лишилъ бы значенія принципъ статьи 4-ой.

Если право измѣнять юридическое правило не предоставляется непосредственно министру, оно можетъ быть предоставлено мэру или инспектору труда. Законъ 1892 года имѣетъ статью 7-ую, изложенную слѣдующимъ образомъ: „Обязательность еженедѣльнаго отдыха и ограниченія, относящіяся къ продолжительности труда, могутъ быть временно отмѣняемы окружнымъ инспекторомъ". Не инспектору, а государству принадлежитъ право опредѣлять, какія отрасли промышленности могутъ воспользоваться преимуществами изъятія; въ предѣлахъ же своего округа инспекторъ опредѣляетъ, какія именно фабрики могутъ воспользоваться изъятіемъ въ отношеніи еженедѣльнаго отдыха. Законъ 30 марта 1900 года предоставилъ аналогичное право инспектору труда слѣдующей статьею: „Кромѣ того, въ случаѣ пріостановки работы на фабрикѣ, бывшей результатомъ случайнаго перерыва или непреодолимой силы, запрещеніе работать болѣе 11 часовъ въ сутки можетъ быть, въ какой бы то ни было отрасли промышленности, временно отмѣнено инспекторомъ на опредѣленный срокъ".

Регламентъ, дѣло рукъ бюрократовъ, долженъ разсматриваться, какъ настоящій законъ. Г. Дозонъ, докладчикъ законопроекта о преслѣдованіи мошенничествъ при продажѣ товаровъ и поддѣлокъ питательныхъ продуктовъ, показалъ общую полезность этой процедуры: „По мѣрѣ того, какъ мошенничества будутъ возникать, декреты, изданные въ формѣ регламентовъ по административному управленію, будутъ опредѣлять способы предупрежденія подобныхъ мошенничествъ: нечего будетъ болѣе бояться, что мошенники, учитывая медленность законодательнаго труда, будутъ въ теченіе долгихъ лѣтъ пользоваться новыми выдумками, которыя они придумали. Законъ сдѣлаетъ не болѣе того, что сдѣлаетъ и административный регламентъ".

Рабочіе уже даютъ себѣ отчетъ въ этой эволюціи. Она была отмѣчена, въ связи съ вопросомъ о женскомъ трудѣ въ промышленности, на пятомъ конгрессѣ Всеобщей Конфедераціи Труда, докладчикомъ спеціальной комиссіи: „Если этотъ законъ (законъ 1892 года), замѣтилъ онъ, не далъ ожидаемыхъ благодѣтельныхъ результатовъ, это слѣдуетъ приписать недостаточной опредѣленности текста закона, административнымъ регламентамъ, которые были изданы по этому предмету, и т. д.“. И онъ добавляетъ: „Всякій разъ, когда парламентомъ вотируется законъ, могущій улучшить судьбу рабочаго, сейчасъ же является административный регламентъ, который если не совершенно уничтожаетъ, то сводитъ почти къ нулю благодѣтельныя послѣдствія этого закона“ [1]).

Важность регламентаціонной власти государства такъ велика, что многіе теоретики почти не дѣлаютъ различія между декретомъ и закономъ. По мнѣнію одного изъ нихъ, г. Дюфура, „регламентаціонная власть, путемъ прогресса законодательства, получила полномочія, гораздо болѣе широкія, чѣмъ тѣ, которыя предоставляетъ ей конституція... Можно сказать, что нынѣ она признается правомочной устанавливать даже принципы [2]).

Измѣненію въ методѣ соотвѣтствуетъ измѣненіе въ формѣ законовъ: парламентъ перенимаетъ языкъ и пріемы административныхъ вѣдомствъ, что стоитъ въ соотвѣтствіи съ его новымъ характеромъ.

При соприкосновеніи съ безконечнымъ разнообразіемъ соціальной жизни, парламентъ все болѣе и болѣе теряетъ вкусъ къ широкимъ обобщеніямъ въ крупномъ масштабѣ дѣятелей эпохи великой революціи. Законы, которые онъ предлагаетъ или принимаетъ, представляютъ собою законы частнаго характера, написанные въ административномъ стилѣ, приложимые къ извѣстнымъ группамъ, къ точно опредѣленнымъ интересамъ. Эта тенденція слишкомъ обусловливается фактическимъ положеніемъ вещей, чтобы упрекать за нее парламентъ, какъ будто отъ него зависитъ измѣненіе этой тенденціи. „Въ нашихъ законахъ,—пишетъ составитель важнѣйшаго справочнаго сборника по административному праву, Беке,—все болѣе и болѣе замѣчается прискорбная тенденція къ загроможденію законодательнаго текста множествомъ

[1]) Національный корпоративный конгрессъ, засѣдавшій въ парижской биржѣ труда въ 1900 году. Отчетъ, стр. 179.

[2]) Traité général du droit administratif appliqué, I, стр. 44.

предписаній регламентаціоннаго характера“ [1]). Г. Жени, авторъ замѣчательнаго курса по юридической методологіи, дѣлаетъ такое же замѣчаніе: „Все болѣе и болѣе,—пишетъ онъ,—въ особенности въ области гражданскаго права, французскій законодатель усваиваетъ привычку не выходить за предѣлы очень ограниченныхъ проблемъ, которыя онъ разсматриваетъ съ ихъ чисто конкретной стороны, слѣдуя требованіямъ дѣловой жизни; онъ остерегается, иногда до излишества, затрагивать общія теоріи, устанавливать абстрактные принципы, предпочитая предоставлять развитіе своихъ рѣшеній и дополненія, въ которыхъ они нуждаются, наукѣ и добрымъ намѣреніямъ интерпретаторовъ“.

* * *

Методъ труда, способы собиранія свѣдѣній, языкъ, процедура законодательства,—все это видоизмѣнилось. Возможно ли эту совокупность согласованныхъ, многочисленныхъ, зависящихъ одинъ отъ другого, фактовъ представлять, какъ случайные признаки преходящаго кризиса?

Совокупность „отклоненій“ отъ принциповъ становится системой: мы стоимъ передъ новой политической конституціей. Парламентъ, въ своей зависимости отъ администраціи, зашелъ такъ далеко, ихъ взаимное сотрудничество такъ интимно, что суверенъ исчезъ, превратившись въ чиновника.

Парламентъ, въ нѣкоторомъ родѣ, далъ законную формулировку этой эволюціи, въ видѣ нѣкоторыхъ измѣненій, внесенныхъ въ его внутренній регламентъ. Въ самомъ дѣлѣ, нѣсколько времени тому назадъ, онъ организовалъ изъ своей среды настоящіе министерскіе департаменты, рядъ отдѣльныхъ вѣдомствъ, которыя совершенно отняли у него его прежній характеръ. Палата депутатовъ была раздѣлена на бюро, составляемыя по жребію и избирающія четыре ежемѣсячныхъ комиссіи, на обязанности которыхъ возлагалось изслѣдованіе всѣхъ законопроектовъ. Это были: комиссія парламентской иниціативы, комиссія мѣстныхъ интересовъ, комиссія петицій и комиссія разрѣшительная (commission des congés). Впрочемъ, комиссіи эти не были исключительными, потому что рядомъ съ ними дѣйствовали другія комиссіи, спеціальныя, болѣе или менѣе постоянныя, избираемыя для изученія опредѣленныхъ вопросовъ. Это была неопредѣленная организація, ко-

[1]) Béquet, Répertoire du droit administratif. V. Chambre legislative, № 463.

торая не сотвѣтствовала условіямъ правильнаго раздѣленія труда и не стояла въ соотвѣтствіи съ какимъ бы то ни было методомъ изученія. 17 ноября 1902 года палата видоизмѣнила это положеніе вещей. Отнынѣ, въ началѣ каждой законодательной сессіи, палата депутатовъ должна раздѣлиться на шестнадцать большихъ постоянныхъ комиссій, независимо отъ другихъ спеціальныхъ или постоянныхъ комиссій, которыя она можетъ признать нужнымъ образовать. Эти комиссіи имѣютъ слѣдующія названія: Таможенная комиссія; комиссія труда; комиссія соціальнаго страхованія и обезпеченія (commission d'assurance et de prévoyance sociales); комиссія земледѣлія; комиссія публичныхъ работъ, желѣзныхъ дорогъ и путей сообщенія; комиссія судебной реформы и гражданскаго и уголовнаго законодательства; комиссія военная; комиссія морская; комиссія внѣшнихъ дѣлъ, протекторовъ и колоній; комиссія обученія и изящныхъ искусствъ; комиссія общаго, департаментскаго и коммунальнаго управленія, культовъ и децентрализаціи; комиссія торговли и промышленности; комиссія фискальнаго законодательства; комиссія общественной гигіены; комиссія почтъ и телеграфовъ; комиссія экономій [1]).

Послѣ этого постановленія парламентъ превратился въ своего рода собраніе большихъ министерскихъ группъ: проникнутый административнымъ духомъ по вліяніямъ, которымъ онъ подвергается, и по своимъ методамъ, парламентъ отнынѣ имѣетъ внутреннюю организацію, согласованную съ характеромъ его эволюціи и съ потребностями его труда.

Важность этого постановленія, быть можетъ, была плохо понята, потому что его произвольно отдѣляли отъ совокупности фактовъ, съ которыми оно связано. Возникновеніе этихъ большихъ комиссій хотѣли объяснить второстепенными политическими соображеніями, а послѣ того, какъ онѣ возникли, имъ не придавали никакого конституціоннаго значенія. Въ частности обращали вниманіе на то, что многіе компетентные депутаты сначала не нашли себѣ въ нихъ мѣста, которое имъ подобало; такъ, такой-то, бывшій министръ земледѣлія, не состоитъ въ комиссіи земледѣлія; такой-то, бывшій военный министръ, не состоитъ въ военной комиссіи; такой-то инженеръ, бывшій министръ публичныхъ работъ, не состоитъ въ комиссіи публичныхъ работъ. Реформа будто бы имѣла въ виду лишь уменьшить значеніе нѣкоторыхъ депу-

[1]) Doc. parl. S. E. 1902 г. № 29.

татовъ, принадлежащихъ къ меньшинству. Такая аргументація недостаточна для объясненія реформы, которая является новою лишь по внѣшности, ибо она заканчиваетъ собою рядъ усилій, направленныхъ къ тому, чтобы ввести дисциплину въ практику экстраординарныхъ комиссій. На практикѣ уже давно эти комиссіи стремились фактически упразднить четыре большихъ ординарныхъ комиссіи. Если связать это постановленіе палаты депутатовъ со всей совокупностью произошедшихъ измѣненій, то оно несомнѣнно получитъ важное общее значеніе; оно носитъ въ себѣ всѣ признаки необходимости.

Идя въ томъ же направленіи, парламентъ самъ лишилъ себя нѣкоторыхъ суверенныхъ правъ, которыми прежде онъ пользовался безъ ограниченій: онъ регламентировалъ примѣненіе права интерпелляціи до такихъ предѣловъ, что на практикѣ упразднилъ его; онъ ограничилъ свое право иниціативы въ финансовой области. Это послѣднее ограниченіе, извѣстное подъ именемъ поправки Бертело, внесено въ регламентъ палаты депутатовъ и формулировано слѣдующимъ образомъ: „Никакое предложеніе, клонящееся къ увеличенію жалованій, вознагражденій или пенсій, имѣющее въ виду созданіе новыхъ отраслей службы, новыхъ должностей или новыхъ пенсій, или сопряженное съ ихъ расширеніемъ за предѣлы, предусмотрѣнные дѣйствующими законами, не можетъ быть сдѣлано въ формѣ поправокъ или дополнительныхъ статей къ бюджету“ (статья 51 bis). Это „статья, сказалъ одинъ депутатъ, „посягающая на достоинство палаты, преграда, воздвигнутая противъ прерогативъ членовъ этого собранія“ [1]). Такимъ образомъ парламентъ самъ подчинилъ себя правиламъ, упорядочилъ свои прерогативы, посредствомъ правовыхъ нормъ: онъ не является болѣе сувереномъ, потому что онъ ограничиваетъ свою волю.

Этой регламентаціи, очевидно, суждено расширяться. Недавно г. Бартелеми требовалъ въ своей Теоріи субъективныхъ правъ управляемыхъ (стр. 148), „чтобы административная юстиція компенсировала, путемъ денежнаго возмѣщенія, нарушеніе законодательной властью конституціоннаго права“, а господинъ Шарль Бенуа вызвалъ образованіе, въ палатѣ депутатовъ, группы парламентской реформы, которая имѣетъ цѣлью „превратить“ въ „парламентаризмъ ограниченный и правильный, парламентаризмъ безграничный и произвольный, излишества котораго

[1]) Paul Constant, Journal officiel отъ 16 декабря 1905 года.

дискредитируютъ республиканскій строй". Въ своемъ этюдѣ: „Два парламентаризма", г. Шарль Бенуа самъ обращаетъ вниманіе на важность такой инціативы въ эволюціи нашего конституціоннаго строя: „Но ограничить парламентаризмъ,—самъ задаетъ онъ себѣ вопросъ,—не значитъ ли это ограничить народный суверенитетъ? И авторъ „Парламентской реформы" отвѣчаетъ утвердительно, прибавляя, что онъ „предпочитаетъ, чтобы нація жила, ограничивая свой суверенитетъ, чѣмъ чтобы она убивала сама себя ради его неограниченности. Нужно выбирать или то, или другое..." [1]).

* * *

Эволюція парламентскаго режима болѣе сложна: она продолжается и внѣ парламента.

Суды, примѣнители законовъ, съ своей стороны тоже вторгаются въ область законодательной власти, несмотря на принципъ раздѣленія властей, который въ конституціяхъ эпохи революціи направлялся, главнымъ образомъ, именно противъ нихъ.

На судахъ лежитъ обязанность судить; но какова мѣра ихъ права толковать законъ, ихъ права примѣнять тексты къ спорнымъ фактамъ, передаваемымъ на ихъ обсужденіе?

Они должны примѣнять законъ, отвѣтитъ каждый; но такой отвѣтъ очень неудовлетворителенъ, потому что эта обязанность, которую такъ легко формулировать, представляетъ чрезвычайныя трудности, какъ только дѣло переходитъ къ ея реальному осуществленію.

Когда парламентъ вотируетъ какой-нибудь законъ, онъ не можетъ предусмотрѣть всѣ случаи, къ которымъ законъ долженъ будетъ примѣняться: отсюда проистекаютъ пробѣлы въ законѣ. Предположимъ, что одинъ изъ такихъ пропущенныхъ случаевъ представляется на разсмотрѣніе суда: что будетъ дѣлать судья? Долженъ ли онъ отослать тяжущихся, ссылаясь на темноту и умолчаніе законовъ? Извѣстно, что онъ долженъ удовлетворить ихъ, такъ какъ 4-ая статья гражданскаго кодекса вмѣняетъ ему въ неуклонную обязанность вынести рѣшеніе. Такимъ образомъ онъ фатально приведенъ къ необходимости формулировать правовыя начала, въ обсужденіи которыхъ парламентъ лишенъ какого бы то ни было участія. Такъ, напримѣръ, поступали судьи, до изданія закона 1898 года, когда увѣчные рабочіе требовали вознагражденія

[1]) La Réforme parlementaire. 1902 г., стр. 289.

отъ своихъ хозяевъ: они присуждали имъ его, расширяя значеніе статьи 1382 гражданскаго кодекса, въ силу которой всякій обязанъ возмѣстить причиненные имъ убытки. Это казалось справедливымъ; но что такое эта справедливость? „Позволяя судьѣ, пишутъ два авторитетныхъ писателя, въ случаяхъ молчанія закона постановлять рѣшеніе, руководствуясь справедливостью, мы превращаемъ послѣдняго въ законодателя: за неимѣніемъ закона, судья самъ создаетъ его для частнаго случая, представленнаго на его разсмотрѣніе“ [1]).

Возьмемъ другую гипотезу и допустимъ, что законъ неприложимъ, потому что измѣнились потребности времени: и въ данномъ случаѣ судья, болѣе или менѣе безсознательно, становится на мѣсто бездѣйствующаго законодателя и, подъ видомъ простого судебнаго рѣшенія, видоизмѣняетъ законъ, въ соотвѣтствіи съ новыми интересами. Вынося судебное рѣшеніе, онъ въ то же время законодательствуетъ, слѣдовательно, выходитъ за предѣлы своихъ полномочій, осуществляетъ нелегальную дѣятельность, посягающую на права парламента. Такъ, напримѣръ, поступаетъ онъ, предоставляя приданому жены, состоящему изъ движимаго имущества, покровительство, которое гражданскимъ кодексомъ было предусмотрѣно исключительно по отношенію къ недвижимостямъ, что вполнѣ соотвѣтствовало времени, почти не вѣдавшему „акцій въ банкахъ и компаніяхъ“, какъ выражается Порталисъ [2]).

Въ этихъ различныхъ случаяхъ: молчаніе закона, его неясность, неполнота, непримѣнимость закона вслѣдствіе измѣнившихся условій жизни,—суды творятъ то, что получило названіе преторскаго законодательства, въ воспоминаніе о римскомъ преторѣ, который въ подобныхъ же условіяхъ замѣнялъ законодателя.

Какъ законы, издаваемые парламентомъ, заносятся въ Journal officiel, такъ это судейское законодательство заносится въ спеціальные сборники, изъ которыхъ нѣкоторые стали знамениты. Теперь говорятъ le Dalloz, le Sirey [3]), какъ говорятъ: граждан-

[1]) Baudry-Lacantinerie et Houques-Fourcade, Traité du Code civil, I. Des personnes, стр. 164.

[2]) Fenet, Recueil des Travaux préparatoires du Code civil. I, стр. 508.

[3]) Прим. переводчика. Dalloz (Victor)—французскій юристъ (1795—1869 гг.) составитель сборника: „Repertoire de jurisprudence générale“. Sirey (1762—1845 гг.), составитель сборника: „Recueil des lois et arrêts“. Эти сборники судебныхъ рѣшеній имѣютъ во Франціи значеніе, аналогичное значенію нашихъ „Сборниковъ рѣшеній Правительствующаго Сената“.

скій кодексъ. Тяжущіеся и ихъ совѣтчики интересуются гораздо болѣе этими живыми сборниками, чѣмъ формулами кодексовъ, слишкомъ короткими, слишкомъ частичными или слишкомъ общими, противорѣчивыми, неполными или неясными. Наше право заключено въ этихъ сборникахъ и именно тамъ его ищутъ наши практики. Сказать просто: такова судебная практика, это все равно, что сказать, что данное дѣйствіе запрещено или предписано закономъ. Хотя нѣкоторые и отрицали это, но тѣмъ не менѣе справедливо, что правило,выработанное судебной практикой, получаетъ такую же обязательную силу, какъ и велѣнія закона. Ссылка на соотвѣтствующую судебную практику имѣетъ совершенно ту же силу, что и аргументація посредствомъ текста закона. „Можно сказать, что судебная практика, своей медленной и непрерывной работой, еще въ большей степени, чѣмъ новые законы, сдѣлала во многихъ областяхъ тексты гражданскаго кодекса по существу совершенно неузнаваемыми, хотя по буквѣ они остались неизмѣнными. Тотъ, кто захотѣлъ бы познакомиться съ началами нашего законодательства по вопросу о внѣбрачныхъ дѣтяхъ или о приданомъ, состоящемъ изъ движимаго имущества —если даже ограничиться этими всѣмъ извѣстными примѣрами,— изъ чтенія соотвѣтствующихъ предписаній гражданскаго кодекса, тотъ вынесъ бы о нихъ понятіе, совершенно не соотвѣтствующее дѣйствительности“ [1]).

Судебная практика лишь очень медленно проникалась сознаніемъ своего значенія [2]); первоначально она разсматривалась доктриной, какъ простое „искусство примѣненія“; лишь съ 1850 года стали отводить ей мѣсто, какъ фактору права. Это измѣненіе стало ясно въ тотъ день, когда юридическіе факультеты начали комментировать и критиковать судебныя рѣшенія. Въ 1850 году Воловскимъ было основано „Обозрѣніе законодательства и судебной практики“ (Revue de législation et de jurisprudence), въ 1851 году „Критическое обозрѣніе судебной практики по гражданскому праву“ (Revue critique de la jurisprudence en matière civile); эти два журнала превратились въ „Критическое обозрѣніе законодательства и судебной практики“ (Revue critique de législation et de jurisprudence); въ 1856 году было основано „Практи-

[1]) Larnaude, Le Code civil et la nécessité de la révision. Le Code civil, Livre du Centenaire, II, стр. 911.

[2]) Ср. Ed. Meynial, Les recueils d'arrêts et les arrêtistes, le Livre du Centenaire, I, стр. 176 и слѣд.

ческое обозрѣніе французскаго права" (Revue pratique de droit français), „Судебная газета" (journal du Palais); послѣ 1848 года начинають собирать комментаріи къ судебнымъ рѣшеніямъ, затѣмъ появляются сборники Sirey'a и наконецъ Dalloz'a.

Это было большое событіе: „отнынѣ къ судебной практикѣ перешло первое мѣсто въ развитіи права". Это было поистинѣ исчезновеніе кодекса, потопленіе писанаго закона подъ волнами комментаріевъ и критики, замѣна этого закона обычаемъ, болѣе или менѣе доктринально формулированнымъ. Воля законодателя была забыта, и теперь уже не спорятъ болѣе при помощи аргументовъ, почерпнутыхъ изъ подготовительныхъ работъ по составленію гражданскаго кодекса. Когда-то такъ же знаменитые сборники Fenet и Locré теперь находятся почти въ одинаковомъ пренебреженіи, какъ на юридическихъ факультетахъ, такъ и въ судахъ; они превратились въ простыя компиляціи рѣчей и мотивировокъ, нужныхъ лишь для историковъ. „Что сказали бы, пишетъ г. Мейніаль, наши старые юристы-догматики начала XIX вѣка, столь высокомѣрные по отношенію къ практикѣ, столь проникнутые вѣрою въ абсолютное достоинство формулъ закона? Не пришли ли бы они къ мысли,—съ горечью въ сердцѣ констатируя гибель дорогого дѣтища,—что кодексу, созданному ими, пришелъ конецъ, и что этотъ памятникъ такъ покрылся паразитными растеніями, присасывающимися къ старымъ вещамъ, что онъ исчезъ среди нихъ почти совсѣмъ? И не было ли бы еще разъ ихъ спокойствіе нарушено этой кучей томовъ, занявшихъ въ нашихъ библіотекахъ то мѣсто, которое прежде съ такимъ достоинствомъ занимали болѣе скромные сборники матеріаловъ по подготовкѣ гражданскаго кодекса" [1])?

Вопросъ о правѣ судей обсуждался въ Государственномъ Совѣтѣ [2]) во время подготовки гражданскаго кодекса, по поводу статьи 6-ой, редакція которой была предложена въ слѣдующемъ видѣ: „судья, который откажется вынести рѣшеніе, подъ предлогомъ умолчанія, темноты или неполноты закона, признается виновнымъ въ отказѣ въ правосудіи". Консулъ Камбасересъ и членъ совѣта Редереръ подвергли критикѣ эту формулу; первый потому, что она „могла облегчить узурпацію судами законодательной власти"; второй потому, что она „давала слишкомъ большую власть судьѣ, обязывая его выносить рѣшеніе даже въ случаяхъ

[1]) Livre du Centenaire, op. cit., I, стр. 203.

[2]) Fenet, op. cit. Томъ VI, стр. 20 и слѣдующія.

умолчанія закона". Тронше, Порталисъ, Биго-Преамено, напротивъ того, защищали спорную статью, какъ устанавливающую необходимый принципъ. Въ концѣ концовъ, предлагаемая редакція была принята съ внесеніемъ въ ея текстъ поправки, которая дѣлала его менѣе рѣзкимъ: вмѣсто „судья признается виновнымъ въ отказѣ въ правосудіи" было принято: „судья можетъ подвергнуться отвѣтственности за отказъ въ правосудіи". Приведенная редакція съ указаннымъ измѣненіемъ и послужила основаніемъ статьи 4-ой гражданскаго кодекса.

Если это обсужденіе, которое было кратко, и поставило вопросъ о правѣ судьи, то оно не ставило его, какъ это кажется по внѣшности, въ тѣхъ предѣлахъ, которые дѣйствительно были бы въ противорѣчіи съ теоріей всемогущества закона, какъ она принималась въ эпоху революціи. Если извѣстная свобода судебной практики и была признана необходимой, то, по мысли редакторовъ, это относилось исключительно къ случаямъ, по отношенію къ которымъ въ законѣ не находилось никакого опредѣленнаго текста и толкованіе судьи являлось единственнымъ средствомъ разрѣшенія казуса.

Тронше былъ очень далекъ отъ желанія поощрять судей къ захвату регламентаціонной власти высшихъ судовъ стараго порядка.

Знаменитѣйшій изъ редакторовъ гражданскаго кодекса, Порталисъ, ясно высказался въ своей вступительной рѣчи къ проекту гражданскаго кодекса, представленному консульской комиссіей 24-го термидора VIII года: „Потребности общества, сказалъ онъ, такъ разнообразны, общеніе людей такъ дѣятельно, ихъ интересы такъ сложны, а ихъ взаимоотношенія такъ широки, что для законодателя невозможно предвидѣть все напередъ. Кодексъ, какъ бы ни казался онъ полонъ, еще не будетъ законченъ какъ слѣдуетъ, а уже передъ судьей встанетъ тысяча неожиданныхъ вопросовъ: ибо законы, разъ составленные, неизмѣнно сохраняютъ форму, въ которой они были изданы. Люди же, напротивъ, никогда не отдыхаютъ, они всегда дѣйствуютъ: и это не останавливающееся движеніе... въ каждое мгновеніе производитъ какую-нибудь новую комбинацію, какіе-нибудь новые факты, какія-нибудь новыя послѣдствія". Онъ вмѣстѣ съ тѣмъ сказалъ: „Нельзя долѣе обходиться безъ судебной практики, также какъ и безъ законовъ" [1]).

[1]) Discours préliminaire sur le projet du Code Civile de la Commission consulaire. Fenet. op. cit. I, стр. 469.

Однако тамъ, гдѣ Порталисъ предвидѣлъ лишь почтительное развитіе текстовъ закона (болѣе смѣлое, впрочемъ, въ случаяхъ „рѣдкихъ и необыкновенныхъ"), въ дѣйствительности произошло это настоящее законодательное обновленіе, которое мало-по-малу сдѣлало неузнаваемыми предписанія, редактированныя во времена Наполеона. „Прогрессивная судебная практика" занялась не только „дополненіемъ законодательства", но и самостоятельнымъ законодательствомъ.

Образовавшееся болѣе или менѣе нелегально, это судебное право, не ограниченное никакими правилами, обыкновенно разсматривается какъ зло, всю необходимость котораго не рѣшаются признать даже самые смѣлые новаторы. Если по своей общей тенденціи современная доктрина и пытается внести больше свободы въ отношенія къ законодательнымъ текстамъ, то она все-таки недостаточно освободилась отъ регальной традиціи, поэтому она всячески старается ограничить поле этой, нелегальной, съ ея точки зрѣнія, дѣятельности. Она одновременно и одобряетъ и сожалѣетъ о широкихъ толкованіяхъ въ преторскомъ духѣ, такъ какъ она еще не въ состояніи найти своего равновѣсія въ системѣ, созданной необходимостью. Эта неопредѣленность, общая всѣмъ авторамъ, лежитъ въ основаніи объявленной революціонной, по существу очень значительной, книги г. Ф. Жени, профессора юридическаго факультета въ Нанси, о методахъ толкованія и объ источникахъ позитивнаго гражданскаго права.

Преторская судебная практика вторгается, несомнѣнно, въ область прерогативъ парламента. Судья, въ правѣ толкованія, предоставленнаго ему гражданскимъ кодексомъ, пошелъ за предѣлы своей учредительной хартіи. Нѣкоторые изъ первоначальныхъ редакторовъ кодекса предвидѣли этотъ результатъ. Это предвидѣлъ Порталисъ, когда онъ формулировалъ правила прогрессивной судебной практики, и, въ особенности, болѣе проницательный членъ трибуната [1]) Майліа-Гара, который съ большою силою нарисовалъ неизбѣжность борьбы между законодательною властью и судебными учрежденіями, если послѣднія пользуются широкимъ правомъ толкованія: „Благодаря предоставленію судьѣ права пополнять пробѣлы и умолчанія закона, говорилъ онъ, точ-

[1]) Прим. перев. Трибунатъ—одно изъ двухъ законодательныхъ собраній, установленныхъ конституціей VIII года. Трибунатъ обсуждалъ законы въ присутствіи законодательнаго корпуса, а послѣдній лишь голосовалъ ихъ.

ное и дѣйствительное намѣреніе законодателя утрачиваетъ значеніе для французовъ-республиканцевъ; практика судовъ становится на мѣсто законодательнаго корпуса; болѣе того, характеръ законодательства неизбѣжно портится подъ различными вліяніями толкованія, а такъ какъ судья совершенно не нуждается въ законѣ, чтобы вынести рѣшеніе, то тѣ именно зло, которое дѣлаетъ необходимымъ исправленіе законовъ, дѣлаетъ его навсегда невозможнымъ: такимъ образомъ законодательный корпусъ выпускаетъ изъ своихъ рукъ самую значительную область дѣятельности и въ то же время теряетъ право, которое могло лучше всего заставить оцѣнить его существованіе“ [1]).

Германцы, и особенно швейцарцы, возвели въ систему эту эволюцію, увеличивъ власть судей: они предоставили послѣднимъ извѣстныя права законодателя. Эта концепція проникла и въ нашу практику, которая, на дѣлѣ, уже давно предоставляетъ самую широкую свободу судьѣ, ставшему судьей-законодателемъ; и можно сказать, что именно она даетъ лучшую формулу экстенсивной или законодательной судебной практики.

Изъ наблюденія надъ судебнымъ законодательствомъ, или преторской судебной практикой, должно сдѣлать тотъ неизбѣжный выводъ, что законъ всегда повелѣваетъ только по внѣшности: то, что называется повиновеніемъ закону, есть просто сочетаніе законодательной формулы и правилъ практической необходимости, извѣстное взаимоотношеніе между формальнымъ закономъ и закономъ неписаннымъ, который проявляетъ себя въ жизни ранѣе, чѣмъ получаетъ формальное признаніе. При такомъ пониманіи законъ переходитъ на положеніе простого указанія; и г. Дюгюи, повторяя старую мысль Дюпонъ де-Немура, объявляетъ законъ обязательнымъ для судьи лишь постольку, поскольку онъ является выразителемъ юридическаго отношенія этой необходимости, отношенія солидарности. Могутъ, слѣдовательно, быть законы нелегальные! Г. Оріу, съ своей стороны, высказалъ слѣдующую мысль, имѣющую не менѣе антимонархическій характеръ: „повиновеніе закону, писалъ онъ, это форма сотрудничества въ области государственнаго порядка“ [2]). Итакъ, нѣтъ болѣе мѣста государственному праву!

Одновременно съ закономъ, профессоръ Дюгюи подвергаетъ критикѣ и суверенитетъ парламента; по одинаковымъ логическимъ

[1]) Fenet, op. cit. томъ VI, стр. 167.

[2]) La gestion administrative, стр. 67.

основаніямъ онъ отрицаетъ и то и другое. „Приказаніе подразумѣваетъ у того, кто его даетъ, волю по существу высшую, чѣмъ воля того, кто его получаетъ. Но вѣдь законодатели такіе же люди, какъ и другіе; они не могутъ, слѣдовательно, повелѣвать людьми той же природы и того же значенія".

Здѣсь мы встрѣчаемся съ послѣднимъ выводомъ изъ принципа равенства передъ закономъ; нѣтъ болѣе мѣста никакимъ личнымъ преимуществамъ, даже преимуществамъ, даваемымъ избраніемъ. Авторъ приходитъ къ провозглашенію равноцѣнности людей, къ прудоновской теоріи равноцѣнности всѣхъ отраслей человѣческой дѣятельности. Депутатъ становится простымъ „чиновникомъ": онъ вступаетъ въ общую систему іерархіи, внѣ которой онъ прежде стоялъ, согласно теоріи, объявлявшей его сувереномъ или уполномоченнымъ на осуществленіе суверенитета. Парламентъ становится лишь простымъ управителемъ общихъ интересовъ (n'est plus que le gérant des intérêts communs): онъ превращается въ органъ государственнаго управленія, растворяющійся среди чиновной бюрократіи исполнительной власти. Изъ революціонной теоріи закона всецѣло регальной, устраняется всякое личное право; не остается ничего изъ тѣхъ элементовъ монархіи, которые дѣятели конвента сохранили въ республикѣ, перенеся власть наслѣдственнаго короля на депутатовъ, избранныхъ націей; гражданское равенство развивается, расширяется и въ концѣ концовъ должно устранить все, что сохраняетъ раздѣленіе на управляемыхъ и управителей. Несомнѣнно, ни одна современная теорія не выступаетъ такъ рѣшительно противъ суверенитета парламента; объективное же значеніе ея пожалуй, еще удвоится въ глазахъ тѣхъ, кто приметъ во вниманіе, что это произведеніе не какого-нибудь полемиста, стоящаго въ авангардѣ соціальнаго движенія, а теорія юриста и университетскаго ученаго.

Другой юристъ также выступилъ съ сильной, хотя и менѣе смѣлой критикой традиціонныхъ воззрѣній; г. Жени (къ книгѣ котораго присоединено прекрасное предисловіе профессора Саллейля) формулировалъ методу, цѣль которой состоитъ въ томъ, чтобы „доказать непригодность всѣхъ пріемовъ толкованія, которое стремится во что бы то ни стало оставаться всецѣло вѣрнымъ волѣ законодателя" [1]. Это—важная формула, такъ какъ она даетъ теоретическое оправданіе захватамъ судовъ. Въ этомъ отношеніи попытка г. Жени имѣетъ большое значеніе, несмотря на тради-

[1]) Op. cit, стр. 108.

ціонализмъ, лежащій въ основѣ его взглядовъ; она лишній разъ показываетъ, насколько пошатнулся парламентскій суверенитетъ. Въ первый разъ, такъ сказать, при помощи технических средствъ сдѣлана брешь въ доктринальномъ толкованіи, принципомъ котораго является безграничное уваженіе къ законодательнымъ органамъ. „Какъ ни полно божественное всемогущество, теологи всетаки признаютъ его обусловленность; я полагаю, слѣдуетъ признать, что законодательное всемогущество также имѣетъ свои логическія и необходимыя границы“ [1]). „Законодатель не можетъ сказать всего“, нельзя „надѣяться во всемъ на него, какъ будто онъ можетъ удовлетворить всѣмъ потребностямъ“ [2]). Все то, чего авторъ лишаетъ законодателя, онъ передаетъ судьѣ: это ведетъ къ расширенію права судьи за предѣлы легальныхъ границъ.

* * *

Политическія теоріи идутъ вслѣдъ за жизнью и отражаютъ эту эволюцію постепеннаго обезсиленія закона и парламента; онѣ подкрѣпляютъ эту эволюцію даже вопреки своей волѣ, въ той мѣрѣ, въ какой онѣ выступаютъ съ рѣшительными предложеніями реформъ и пересмотра. Усилія, которыя сознательно стремились къ укрѣпленію раздѣленія властей, въ дѣйствительности еще усилили подчиненіе парламента судамъ и администраціи и дали новое доказательство фатальности нашей конституціонной эволюціи.

„Не можетъ быть серьезной реформы парламентскаго режима, писалъ уже давно Жюль Симонъ, безъ предварительной реформы Государственнаго Совѣта, такъ какъ первый пунктъ парламентской реформы долженъ состоять въ пріобщеніи Государственнаго Совѣта къ законодательному труду“ [3]).

Такая реформа свидѣтельствовала бы лишь о неспособности парламента къ осуществленію своей функціи. Сотрудничество парламента съ Государственнымъ Совѣтомъ—это, пожалуй, реформа, требованіе которой наиболѣе часто провозглашалось политическими писателями; какой профессоръ конституціоннаго права не высказываетъ его въ своемъ курсѣ? Нѣкоторые, какъ г. Г. Гро, требовали тѣснаго сотрудничества между законодателемъ и начальниками отдѣльныхъ частей въ министерствахъ. Другіе,

---

[1]) Op. cit. стр. 102.

[2]) Op. cit. стр. 586.

[3]) Jules Simon, первый номеръ журнала Revue politique et parlementaire.

какъ г. Ж. Каенъ, Оріу, Саллейль, чтобы суды, на подобіе американскихъ судовъ, примѣняли законы, лишь послѣ изслѣдованія ихъ конституціонности; наконецъ, Шарль Бенуа, ученикъ Сіейса, внесъ предложеніе закона, устанавливающаго высшій судъ для охраны конституціи и индивидуальныхъ правъ, по образцу „конституціоннаго жюри“ знаменитаго члена учредительнаго собранія.

Одинъ депутатъ г. Коссе пошелъ еще дальше по этой дорогѣ, и, повидимому, довелъ эту эволюцію до послѣдней стадіи: въ 1890 г. онъ предложилъ созданіе и присоединеніе къ палатѣ депутатовъ „трехъ бюро, составленныхъ изъ числа чиновниковъ различныхъ министерствъ, которыя предоставили бы палатѣ анонимное содѣйствіе своей административной опытности“. Во всѣхъ проведенныхъ предложеніяхъ явно проявляется смѣшеніе двухъ властей: парламентъ теряется среди администраціи даже благодаря заботамъ тѣхъ, которые думаютъ о поддержаніи его господствующаго положенія. Приспособляя парламентскія функціи къ происходящей эволюціи, они думаютъ лишь объ удержаніи этого положенія; но такое приспособленіе ведетъ къ исчезновенію старой формы суверенитета.

Вслѣдъ за университетскими профессорами и политическими дѣятелями выступаютъ члены судебнаго вѣдомства, и ихъ выступленія отличаются не меньшей смѣлостью. Г. Бодуенъ, генеральный адвокатъ [1]) при кассаціонномъ судѣ, въ своей вступительной рѣчи, произнесенной въ 1898 году, высказалъ пожеланіе, которое косвенно было направлено къ ограниченію власти парламента по выработкѣ законовъ [2]). Этотъ судебный дѣятель, высказавъ утвержденіе, что на дѣлѣ „законодательныя собранія не принимаютъ участія въ предварительномъ періодѣ выработки законовъ, которые представляются на ихъ разсмотрѣніе“, заявилъ затѣмъ требованіе, чтобы парламентъ предоставилъ пересмотръ кодексовъ исполнительной власти: послѣдняя назначала бы спеціальную комиссію. Палата привлекалась бы къ участію, лишь впослѣдствіи, для обсужденія проекта правительственной комиссіи. По существу, онъ хотѣлъ полнаго сведенія къ нулю роли парламента: „какъ ни была бы совершенна,—говорилъ онъ,—ихъ предварительная разработка (въ палатѣ депутатовъ), на пути этихъ законовъ стоитъ

---

[1]) Прим. перев.—Генеральный адвокатъ, лицо судебнаго вѣдомства, которое замѣняетъ генеральныхъ прокуроровъ, особенно при судоговореніи въ засѣданіяхъ кассаціонныхъ и апелляціонныхъ судовъ.

[2]) Le droit номеръ отъ 17 октября 1898 года.

подводный камень, о который они рискуютъ разбиться; я имѣю въ виду парламентское обсужденіе, сопряженное съ правомъ поправокъ со стороны отдѣльныхъ членовъ собранія". Въ заключеніе онъ требуетъ, болѣе или менѣе открыто, ограниченія права парламентскихъ поправокъ, но ограниченій такого рода, что они, по существу, приводятъ къ упраздненію иниціативы отдѣльныхъ депутатовъ. Лучшимъ пріемомъ, на его взглядъ, былъ бы тотъ, который употребленъ италіанскимъ парламентомъ при обсужденіи уголовнаго кодекса: поправки направлялись на обсужденіе министра юстиціи и состоящей при немъ комиссіи. Названная комиссія изучала эти поправки, а затѣмъ представляла проектъ палатѣ, которая вотировала его безъ измѣненій. Парламентъ игралъ въ данномъ случаѣ роль регистрирующаго учрежденія, на подобіе законодательнаго корпуса по конституціи VIII года, или роль присяжныхъ засѣдателей, согласно данному нами выше опредѣленію.

Тѣмъ, которые говорятъ, что депутаты, это „чиновники" г. (Дорадо), что „правители такіе же люди, какъ и другіе" (г. Дюгюи), что парламентъ—„простое регистрирующее учрежденіе" (г. Одиффре) или „простой органъ государства" (германская концепція), что нѣтъ суверенной власти, а есть лишь сотрудничающіе и автономные органы,—всѣмъ имъ, въ качествѣ заключенія, можно бы было предложить нѣсколько соображеній г. Леона Буржуа, высказанныхъ въ его книгѣ: „Солидарность". Этотъ государственный человѣкъ далъ, съ конституціонной точки зрѣнія, одну изъ формулъ той эволюціи, частичное выраженіе которой мы находимъ у стольнихъ авторовъ. Исходя изъ положенія, что „не можетъ существовать право государства, которое стояло бы надъ людьми", г. Леонъ Буржуа упраздняетъ всякое раздѣленіе на властвующихъ и подвластныхъ и всякія преимущества первыхъ по отношенію къ послѣднимъ; онъ считаетъ, что положительное законодательство... „не можетъ создать права между людьми, (но) можетъ извлечь его изъ ихъ взаимныхъ правъ", онъ совѣтуетъ законодателямъ „ограничиться признаніемъ этой истины и обезпеченіемъ ей возможности осуществленія" [1]). Слѣдующая формула выражаетъ сущность этой философіи: „не существуетъ государства, обособленнаго отъ человѣка, которое бы

---

[1]) Solidarité, стр. 95.

противостояло ему, какъ субъектъ особыхъ правъ, или какъ высшая личность, которой человѣкъ долженъ подчиняться".

Какъ и въ старой Франціи, мы находимъ теперь на-ряду съ законодателями, установленными конституціей, пятьдесятъ, сто другихъ законодателей, иногда признаваемыхъ закономъ, гораздо чаще нелегальныхъ. Какъ во времена, когда частныя ассоціаціи, парламентъ, церковь, феодальные сеньёры раздѣляли съ королемъ прерогативу устанавливать право—„dire le droit",—такъ и въ настоящее время право не слагается исключительно изъ законодательныхъ правилъ. Нельзя, даже фиктивно, разсматривать обширное внѣ-парламентское законодательство, какъ собраніе quasi-законовъ,—настолько послѣдніе разнообразны, многочисленны, совершенно независимы отъ парламента, который не знаетъ ихъ такъ же, какъ король не зналъ всѣхъ постановленій своихъ уполномоченныхъ. Жизненный порядокъ устанавливается не отвлеченнымъ разумомъ, выраженнымъ въ формѣ парламентскаго закона; въ дѣйствительности мы не видимъ прогрессивнаго расширенія его области и соотвѣтствующаго уменьшенія роли судопроизводственной процедуры, моральныхъ навыковъ, дѣятельности судовъ, правительства и простыхъ гражданъ. Право до сихъ поръ, кажется, складывается болѣе подъ вліяніемъ дополненій, толкованій, нотаріальной практики, болѣе или менѣе замаскированныхъ отступленій отъ закона, чѣмъ путемъ законодательныхъ повелѣній: такимъ образомъ, законъ становится какъ бы общимъ достояніемъ. Что устанавливаетъ законъ? тотъ ли текстъ, который публикуется въ Journal Officiel? Нѣтъ, законъ устанавливается тѣмъ пониманіемъ текста, которое выработалось, въ результатѣ долгой практики, административными управленіями, судебной практикой, высшимъ толкованіемъ соединеннаго присутствія кассаціоннаго суда. „Катехизисъ гражданъ,—пользуясь выраженіемъ Беккарія, это—не кодексъ, это сборники судебныхъ рѣшеній, циркуляры и постановленія министровъ".

Арманъ Даллозъ предвидѣлъ это, когда онъ говорилъ Эмилю Акколя: „Если всѣ наши сборники не сожгутъ до истеченія пятидесяти лѣтъ, то гражданскій кодексъ погибнетъ подъ ихъ тяжестью". Сборники не были сожжены, и кодексы, дѣйствительно, исчезли. Законъ такъ же обманулъ надежды дѣятелей конвента, какъ добрый король обманулъ надежды довѣрчивыхъ составителей „наказовъ" третьяго сословія. Хорошіе законы, добрые короли,

это одинаковая химера, потому что жизнь многообразнѣе нашихъ предвидѣній и власти отдѣльнаго человѣка.

* * *

Мы видимъ, что законъ поддерживается не самъ собою, а при помощи своихъ суррогатовъ: толкованія судей, административныхъ регламентовъ, министерскихъ предписаній, практической дѣятельности частныхъ лицъ, пользующихся изобрѣтательнымъ содѣйствіемъ различныхъ чиновъ исполнительнаго производства. Параллельно съ этимъ движеніемъ житейской практики, которая постепенно захватываетъ права парламента, параллельно съ юридической наукой, отрицающей его суверенитетъ, самъ парламентъ, въ согласіи съ своими соперниками, непосредственно, своими собственными рѣшеніями сокращаетъ свою власть: предоставивъ государству столь широкое право измѣнять и дополнять законы, онъ узаконилъ зародившуюся внѣ его юридическую трансформацію. Такимъ образомъ, юридическая доктрина, со своими противорѣчіями лишь выражаетъ въ идеологическихъ формулахъ разногласіе между закономъ и жизнью; и парламентъ, не будучи въ состояніи удерживать свою регальную гегемонію, приходитъ, въ свою очередь, болѣе или менѣе вопреки своему желанію, къ формулировкѣ метода, всецѣло покоящагося на этомъ разногласіи, которое стало теперь уже вѣковымъ.

Множество законовъ, ихъ частные пересмотры въ законодательномъ порядкѣ, постоянное вмѣшательство парламента, не могутъ обмануть внимательнаго наблюдателя [1]) такъ же, какъ не обманутъ его и увѣренія публицистовъ, еще вѣрящихъ, что мы приближаемся ко времени, когда единые, единообразные законы будутъ становиться все болѣе и болѣе дѣйствительными, вѣрящихъ въ постепенное осуществленіе идеала закона временъ великой республики, въ поглощеніе обычая закономъ, въ полное объединеніе права, согласно указаніямъ разума, пребывающаго въ Парижѣ.

Однако, изъ демократической эволюціи не слѣдуетъ выводить ни уничтоженія закона, ни исчезновенія парламента; но слѣдуетъ только заключить, что наростаетъ новая концепція закона, а слѣдовательно, и парламента. Что дѣйствительно исчезаетъ, такъ это концепція диктаторскаго закона,—закона, который является дѣломъ

[1]) Ср. Moreau, L'initiative parlem., Revue du droit public, 1901 годъ.

рукъ маленькой группы выборныхъ сувереновъ и который формулируется въ терминахъ столь повелительныхъ, что онъ почти не оставляетъ мѣста для свободы дѣйствія гражданъ, судей, коллективныхъ публичныхъ органовъ, исчезаетъ концепція дедуктивнаго закона, сводящагося къ тому, чтобы насиловать факты въ угоду формулированнымъ имъ принципамъ. Г. Эмануель Леви, въ своемъ замѣчательномъ этюдѣ объ „утвержденіи коллективнаго права", отмѣтилъ эти видоизмѣненія, сохраняя, впрочемъ, религіозное отношеніе къ тому, что мы называемъ дедуктивнымъ началомъ.

Итакъ, парламентъ одновременно обнаруживаетъ неспособность какъ къ осуществленію своего строго профессіональнаго назначенія, созданія законовъ, такъ и къ поддержанію порядка и иниціативы въ области государственной службы; это—та же неспособность, которую мы обнаружили, изучая механизмъ исполнительной власти. Отъ бюрократическихъ канцелярій и отъ депутатовъ требуютъ осуществленія функцій, осуществить которыя для нихъ абсолютно невозможно, въ силу естественныхъ законовъ, еще болѣе основныхъ, чѣмъ сама конституція.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

Ассоціаціи и синдикаты чиновниковъ.

И прежде и послѣ закона 21 марта 1884 года о профессіональныхъ синдикатахъ, и до и послѣ закона 1 іюля 1901 года объ ассоціаціяхъ, всѣ министры, какъ умѣренные, такъ и радикальные, всегда и упорно оказывали сопротивленіе чиновникамъ, которые хотѣли соединяться въ союзы; они или запрещали и закрывали такіе союзы, какъ противные публичному праву, или просто отказывались вступать съ ними въ сношенія, когда имъ нельзя было противопоставить юридическаго возраженія. Это, занятое правительствомъ, положеніе отчасти намѣчаетъ—въ парламентскихъ выраженіяхъ—г. Барту въ своемъ докладѣ о необходимыхъ видоизмѣненіяхъ закона о синдикатахъ. Напомнивъ, что „всѣ власти, въ согласіи съ неизмѣнной традиціей, сошлись во мнѣніяхъ, отказывая въ пользованіи синдикальнымъ правомъ тѣмъ, кто является обладателями части государственной власти", онъ прибавляетъ: „Можно оспаривать частичныя приложенія, которыя были ими сдѣланы, но нельзя не признать правильной общую доктрину, которою были внушены ихъ рѣшенія" [1]).

То, что г. Барту называетъ общей доктриной, на самомъ дѣлѣ, было лишь политической позиціей; и только за этой позиціей слѣдуетъ признать устойчивость; что же касается собственно доктрины,—она была непослѣдовательна. Эта непослѣдовательность станетъ несомнѣнной, если только обратить вниманіе на разнообразіе мотивовъ, приводившихся противъ синдикатовъ лицъ, состоящихъ на государственной службѣ (agents de l'Etat). Желѣзнодорожнымъ служащимъ было отказано въ синдикальномъ правѣ потому, что они несутъ службу публичнаго характера,—при

[1]) Приложеніе къ протоколу засѣданія палаты депутатовъ отъ 28 декабря 1903 года.

этомъ не обращалось вниманія на промышленный характеръ ихъ дѣятельности; почталіонамъ было въ немъ отказано потому, что они облечены частицей государственнаго авторитета; инымъ—потому, что они получаютъ жалованье, опредѣляемое государственнымъ бюджетомъ. Наконецъ, предсѣдатель совѣта министровъ Рувье и министръ юстиціи г. Шомье впервые создали новую, неизвѣстную въ наукѣ права, категорію военно-гражданскихъ чиновниковъ [1]). Они создали эту категорію спеціально для таможенныхъ чиновниковъ дѣйствительной службы, которые были немало удивлены, очутившись одновременно и на военной и на гражданской службѣ. Такое смѣшеніе понятій идетъ въ разрѣзъ съ теоріей, единодушно принятой всѣми авторами [2]). Всѣ эти варіаціи у различныхъ министровъ такъ значительны, что не оставляютъ сомнѣнія въ томъ, что для каждаго рода службы искали не столько дѣйствительныхъ основаній, сколько внѣшнихъ аргументовъ, мало заботясь объ истинныхъ обязательствахъ государства, возникающихъ изъ экономической эволюціи.

Переходя къ изслѣдованію фактовъ, слѣдуетъ указать, что министерство Казиміра Перье пало вслѣдствіе того, что оно отказывало въ пользованіи синдикальнымъ правомъ служащимъ желѣзныхъ дорогъ (въ 1894 году); что министръ народнаго просвѣщенія г. Рамбо въ 1894 году распустилъ ассоціацію учителей (maîtres répétiteurs), основанную въ 1882 году подъ покровительствомъ Поля Бера и Жюля Ферри; что уже въ 1887 году Спюллеръ протестовалъ противъ проекта національнаго союза французскихъ учителей; что въ 1903 году министерство Комба распустило синдикаты дорожныхъ служащихъ (cantonniers). Министръ торговли г. Дюбифъ, опираясь на заключенія своего предшественника г. Мильерана, настаивалъ, что низшіе почтовые чиновники облечены частицей государственной власти и потому не имѣютъ права образовывать синдикаты. Учителя начальныхъ школъ, отказываясь отъ всякихъ преимуществъ государственныхъ чиновниковъ, тоже

[1]) Рувье въ засѣданіи палаты депутатовъ отъ 27 февраля 1905 года; письмо министра юстиціи г. Дефонтену (Le Douannier, номеръ отъ 15 августа 1905 года).

[2]) Repertoire Fuzier-Herman. V. Fonctionnaire public, n° 21. Директоръ парижскихъ таможенъ г. Тибо выступилъ противъ этого мнѣнія въ рѣчи, произнесенной на банкетѣ парижскаго дружескаго союза таможенныхъ дѣйствительной службы. См. эту рѣчь въ брошюрѣ, изданной союзомъ.

требуютъ для себя права образовывать синдикаты,—и ихъ требованія находятъ поддержку въ лицѣ одного изъ депутатовъ. Въ маѣ 1904 года министръ финансовъ сдѣлалъ распоряженіе о роспускѣ дружескаго союза таможенныхъ служащихъ (ассоціація служащихъ постоянной мѣстной службы (association des agents du service sédentaire), въ 1905 году онъ запрещаетъ таможеннымъ дѣйствительной службы (douanniers du service actif) образовать ассоціацію; одновременно съ тѣмъ онъ смѣстилъ предсѣдателя „Ассоціаціи служащихъ по управленію косвенныхъ налоговъ“ и одного изъ предсѣдателей ея секцій.

Такова одна сторона фактовъ.

Съ другой стороны, мы находимъ много правильно функціонирующихъ синдикатовъ и ассоціацій чиновниковъ и рабочихъ государства, общинъ и департаментовъ. Первую группу составляютъ синдикаты рабочихъ государственныхъ желѣзныхъ дорогъ, учителей начальныхъ школъ, рабочихъ спичечныхъ фабрикъ, надсмотрщиковъ спичечныхъ фабрикъ, разнаго ранга служащихъ пороховыхъ заводовъ, рабочихъ и служащихъ военныхъ магазиновъ и заводовъ, рабочихъ въ арсеналахъ, чертежниковъ, счетчиковъ и писцовъ инженернаго вѣдомства, низшихъ почтовыхъ служащихъ, рабочихъ по постройкѣ и обслуживанью телеграфныхъ и телефонныхъ линій, почтовыхъ рабочихъ [1]). Большая часть этихъ синдикатовъ объединены въ федераціи; сюда относятся: федеративный союзъ работниковъ государства (union fédérative des travailleurs de l'état), федерація работниковъ государственнаго флота, федерація табачниковъ, федерація спичечниковъ.

Вторую группу составляютъ ассоціаціи чиновниковъ, созданныя согласно закону 29 іюля 1901 года: „Законъ 1901 г., сказалъ г. Рувье въ палатѣ депутатовъ, предоставилъ свободу образованія союзовъ всѣмъ чиновникамъ“ [2]). Г. Жоржъ Каенъ сдѣлалъ точное перечисленіе ассоціацій, образовавшихся согласно этому закону; въ приблизительной формѣ онъ сдѣлалъ и нѣкоторыя указанія о числѣ ихъ участниковъ, въ очень интересной статьѣ, помѣщенной въ журналѣ: „Revue Bleue“ [3]). Его данныя слѣдуетъ лишь дополнить перечисленіемъ слѣдующихъ, не упомянутыхъ имъ союзовъ:

---

[1]) Ср. Fontaine et Picquenard. Louage de travail (1903 г.), номеръ 461

[2]) Journal Officiel, № отъ 8 ноября 1905 г., стр. 3088.

[3]) №№ отъ 3 и 17 іюня 1905 года. (Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs). Эти статьи составляютъ часть серіи очень интересныхъ этюдовъ о группировкахъ чиновниковъ.

ассоціаціи кондукторовъ путей сообщенія (4.500), служащихъ (commis) путей сообщенія (2.000), учетныхъ контролеровъ, комиссаровъ административнаго надзора желѣзныхъ дорогъ (300 членовъ на 320 служащихъ), инженеровъ путей сообщенія и горныхъ, инженеровъ центральной администраціи министерства публичныхъ работъ, учителей начальныхъ школъ („дружескіе союзы", въ настоящее время объединенные въ федерацію), служащихъ въ городской таможнѣ въ Парижѣ (octroi), почтъ и телеграфовъ (13.500 членовъ), почтовыхъ чиновниковъ, пріемщиковъ и пріемщицъ, разносчиковъ писемъ, начальниковъ секцій и ихъ помощниковъ, служащихъ женщинъ, механиковъ, экспедиторовъ, всего восемь группъ, находящихся въ зависимости отъ товарища министра; всѣ онѣ съ 1904 года соединены въ одну федерацію, которая насчитываетъ 12.000 членовъ; ассоціація низшихъ почтовыхъ агентовъ (sous-agents des Postes), включающая въ себя $^3/_4$ всего состава служащихъ, ассоціація служащихъ по управленію косвенныхъ налоговъ, канцелярскихъ чиновниковъ по сбору налоговъ (receveurs-buralistes), агентовъ мѣстной таможенной службы, агентовъ дѣйствительной таможенной службы (21.000 членовъ на 23.000 агентовъ), [1]) второстепенныхъ служащихъ центральныхъ управленій (которые соединены въ федерацію), профессіональныхъ ассоціацій служащихъ въ министерствахъ, обнимающихъ около 3.000 членовъ, тюремныхъ надзирателей, дѣлопроизводителей, экспедиторовъ и высшаго персонала центральныхъ управленій (соединены въ федерацію), дорожныхъ служащихъ (соединены въ федерацію), муниципальныхъ служащихъ (соединены въ федерацію), полицейскихъ комиссаровъ, чиновниковъ и служащихъ префектуръ, супрефектуръ и общинъ (1.589 членовъ) [2]), канцелярскихъ служащихъ мировыхъ судей.

Въ маѣ 1906 года состоялся конгрессъ всѣхъ работниковъ, получающихъ жалованье отъ государства. Тамъ были представлены слѣдующія сорокъ двѣ организаціи, объединенныя центральнымъ комитетомъ для защиты синдикальнаго права: федеративный союзъ работниковъ государства, федерація объединенныхъ работниковъ флота, федерація муниципальныхъ работниковъ, федерація табачниковъ и спичечниковъ, синдикатъ учителей начальныхъ школъ, рядъ синдикатовъ разнаго рода почтовыхъ служащихъ (syndicat

---

[1]) Согласно объявленію союза, помѣщенному въ „Humanité", въ № отъ 30 марта 1906 года.

[2]) Согласно бюллетеню ассоціаціи (№ 6, іюнь 1905 года).

national des sous-agents des postes, syndicat des ouvriers des postes, syndicat de la main-d'oeuvre des postes, association des jeunes facteurs, association générale des agents des postes), синдикатъ служащихъ государственныхъ сберегательныхъ кассъ, синдикатъ сторожей въ лицеяхъ, синдикатъ тюремныхъ надзирателей, федерація второстепенныхъ чиновниковъ лицеевъ; союзъ таможенныхъ служащихъ присоединился морально [1]). Слѣдуетъ замѣтить, что центральный комитетъ не дѣлаетъ различія между синдикатами и ассоціаціями: онъ не придаетъ значенія ихъ юридическимъ отличіямъ.

Уже 27 декабря 1904 года и 6 марта 1905 года имѣли мѣсто собранія, на которыхъ возникъ общій союзъ профессіональныхъ ассоціацій гражданскихъ государственныхъ чиновниковъ, имѣющій цѣлью „защиту общихъ интересовъ, моральныхъ и матеріальныхъ, поддержаніе уваженія ко всякому праву и борьбу противъ произвола“. На этихъ собраніяхъ были представлены: общая ассоціація служащихъ по взысканію косвенныхъ налоговъ, дружеское общество комиссаровъ желѣзнодорожнаго надзора, общество служащихъ по вѣдомству путей сообщенія, федерація дорожныхъ служащихъ, ассоціація курьеровъ и сторожей въ министерствахъ.

Къ 15 апрѣля 1905 года г. Жоржъ Каенъ среди принадлежащихъ къ этой федераціи считалъ ассоціаціи: почтовую, личнаго персонала публичныхъ работъ, путейскихъ служащихъ, служащихъ по взысканію косвенныхъ налоговъ, дорожныхъ служащихъ, второстепенныхъ служащихъ центральныхъ управленій, всего приблизительно 90.000 государственныхъ служащихъ, а присоединяя сюда почтовыхъ чиновниковъ и сельскихъ учителей—215.000 государственныхъ служащихъ [2]).

Г. Рамбо, министръ народнаго просвѣщенія, въ циркулярѣ отъ 30 января 1897 года [3]), привелъ основанія враждебнаго отношенія, которое смѣнявшія другъ друга правительства проявляли по отношенію къ синдикальному движенію. Его соображенія отнюдь не отличаются доктринальной ученостью; они равно направлены и противъ ассоціацій, и противъ синдикатовъ государственныхъ служащихъ.

„Существуетъ юридическое противорѣчіе, писалъ онъ, между

[1]) Le Temps, № отъ 30 января 1906 года, Voix du Peuple № 276.
[2]) Revue Bleue, № отъ 17 іюня 1905 года.
[3]) Revue générale d'administration, 1897 г. I, стр. 499.

подобными ассоціаціями и качествомъ государственнаго чиновника, такъ какъ нельзя допустить, чтобы чиновники могли соединяться въ союзы для взаимной самозащиты и для болѣе или менѣе открытаго противодѣйствія государственной власти при осуществленіи своихъ обязанностей; признать эти ассоціаціи это значило бы замѣнить администрацію административной анархіей и рядомъ съ законами, инструкціями и іерархическимъ руководствомъ, которые только и должны опредѣлять отправленіе публичныхъ функцій, утвердить другое равнозначущее руководство и правительство, основанное исключительно на интересахъ чиновниковъ". Еще ранѣе этого одинъ изъ министровъ торговли г. Ж. Рошъ сказалъ въ палатѣ депутатовъ: „Я совершенно не признаю за агентами правительства права пользоваться закономъ о профессіональныхъ синдикатахъ, такъ какъ этотъ законъ не приложимъ къ нимъ; въ самомъ дѣлѣ, если бы они соединились въ синдикаты, эти синдикаты были бы организованы противъ самого народнаго представительства [1])".

Одно время казалось, что этотъ вопросъ о видахъ группировокъ, въ извѣстной мѣрѣ, утратитъ свою важность послѣ того, какъ законъ 1 іюля 1901 года предоставилъ право всѣмъ гражданамъ,—какъ частнымъ лицамъ, такъ и чиновникамъ,—образовывать общества, безъ необходимаго условія принадлежности къ какой-нибудь профессіи ручного труда, что̀ является существеннымъ требованіемъ при образованіи синдикатовъ. Такъ, напримѣръ, г. Барту писалъ въ докладѣ палатѣ депутатовъ, который мы цитировали выше: „законъ 1 іюля, предоставляя всѣмъ гражданамъ право объединяться въ союзы, отнялъ у вопроса если не всю его важность, то, по крайней мѣрѣ, большую часть его остроты", а министръ торговли въ запискѣ, адресованной въ сентябрѣ 1905 года общей ассоціаціи почтовыхъ служащихъ (sous-agents des postes), говорилъ, объединяя два закона: „юридическая правоспособность, даваемая тѣмъ и другимъ, почти тождественна, только съ тѣмъ легкимъ видоизмѣненіемъ, что право получить пожертвованія и отказы подчинено нѣкоторымъ условіямъ въ законѣ 1901 года".

На первый взглядъ, дѣйствительно, кажется, что общіе термины закона 1901 года должны бы были положить предѣлъ спору

---

[1]) 17 ноября 1891 года.

государства съ его служащими. „Ассоціаціи лицъ,—опредѣляетъ параграфъ 2-й,—могутъ образовываться свободно безъ утвержденія и безъ предварительнаго объявленія, но онѣ не пользуются юридической правоспособностью, если онѣ не согласованы съ требованіями параграфа 5-го".

Параграфъ 7-й декрета отъ 16 августа 1901 года допускаетъ, сверхъ того, „союзы ассоціацій, имѣющіе центральную администрацію или дирекцію".

Законъ 1901 года ничего не разрѣшилъ: въ самомъ дѣлѣ, онъ оставляетъ проблему во всей ея цѣлости, — чтобы ни говорили объ этомъ министерскіе циркуляры и доктринальныя разсужденія [1]). Доказательствомъ послѣдняго можетъ служить то обстоятельство, что нѣкоторые служащіе государства (agents d'Etat), признанные въ административномъ порядкѣ чиновниками, продолжали требовать права образовывать синдикаты, не желая удовлетворяться правомъ образовывать ассоціаціи, хотя бы и публично объявленныя. Развѣ положеніе, занятое государствомъ, не дало основанія для этихъ требованій? Въ самомъ дѣлѣ, объявляя второстепенными различія между двумя видами ассоціацій, государство упорно запрещаетъ своимъ чиновникамъ пользоваться закономъ 1884 года. Если одна сторона требуетъ синдиката, а другая въ этомъ отказываетъ, не слѣдуетъ ли заключить, что различія существуютъ?

Въ дѣйствительности, правительство проводитъ различіе по существу, которое плохо замаскировано въ его тенденціозныхъ параллеляхъ, и вызываетъ тѣмъ большую борьбу, что большинство чиновниковъ, даже тѣ, которые кажутся наименѣе революціонными, стремятся завоевать право именно на синдикаты. Такъ, напримѣръ, совѣтъ общей федераціи профессіональныхъ ассоціацій гражданскихъ государственныхъ служащихъ принялъ въ засѣданіи отъ 31 октября 1905 года порядокъ дня, въ которомъ находится слѣдующее пожеланіе:

„Ни одна категорія гражданъ не должна быть лишена благодѣяній закона, по существу демократическаго; и всѣ категоріи работниковъ государственныхъ такъ же, какъ и частно-промышленныхъ, должны имѣть возможность сговариваться о своихъ интересахъ со своими нанимателями и, въ соотвѣтствующихъ случаяхъ, съ публичными властями, представляющими въ своемъ лицѣ государство, какъ предпринимателя".

---

[1]) Fontaine et Picquenard. Op. cit., № 463.

Статья 3-я закона 21 марта 1884 года слѣдующимъ образомъ опредѣляетъ предметъ дѣятельности синдикатовъ: „Профессіональные синдикаты имѣютъ цѣлью исключительно изученіе и защиту интересовъ экономическихъ, промышленныхъ, торговыхъ и земледѣльческихъ". А статья 2-я предусматриваетъ синдикаты лишь лицъ, въ качествѣ членовъ имѣющихъ, если не прямо, такъ косвенно, общіе профессіональные интересы; равнымъ образомъ, и большинство комментаторовъ, подкрѣпляемые кассаціоннымъ судомъ, ссылаются на длинныя и сбивчивыя подготовительныя обсужденія, предшествовавшія голосованію этого „закона свободы", чтобы указать, что парламентъ имѣлъ въ виду только рабочихъ, не включая сюда чиновниковъ и либеральныя профессіи [1]). „Профессіональные синдикаты предпринимателей и рабочихъ", дѣйствительно, такъ буквально гласитъ статья 6-я.

Законъ 1901 года говоритъ не о защитѣ профессіональныхъ интересовъ, а о „продолжительномъ сочетаніи воедино знаній или дѣятельности договаривающихся, съ цѣлью иною, чѣмъ распредѣленіе прибылей" (ст. 1).—Оставляя самое широкое поле для свободной дѣятельности, статья 3-я запрещаетъ только ассоціаціи, предметъ которыхъ „непозволителенъ, противенъ законамъ или добрымъ нравамъ, или которыя имѣютъ цѣлью покушеніе на цѣлость національной территоріи и на республиканскую форму правленія". Это значитъ, что всѣ граждане могутъ образовывать ассоціаціи вполнѣ свободно, разъ ассоціація имѣетъ въ виду законную цѣль; равнымъ образомъ, стало возможнымъ образованіе ассоціаціи и въ цѣляхъ профессіональнаго интереса, такъ какъ группировка по профессіональнымъ интересамъ стала законной послѣ закона 1884 года. Въ этомъ смыслѣ можно сказать, что профессіональная группировка стала общимъ правомъ закона 1901 года. Ясно послѣдствіе этой свободы въ выборѣ цѣлей ассоціаціи: различныя профессіи, которымъ синдикальная группировка остается запрещенной по закону 1884 г., могутъ образовывать ассоціаціи, которыя, будучи призваны къ жизни профессіональными интересами, будутъ для ихъ участниковъ играть роль настоящихъ синдикатовъ, съ нѣкоторыми различіями въ отношеніи юридической

---

[1]) Рѣшенія кассаціоннаго суда. Сборникъ рѣшеній Dalloz'a, 1886 годъ I, 137. Нужно замѣтить, что Вальдекъ-Руссо былъ противоположнаго мнѣнія. Ср. P. Pic. Traité de legislation industrielle (2 изданіе), стр. 254.

правоспособности. Отсюда вытекаетъ то слѣдствіе, что профессіональный интересъ, служащій основаніемъ для синдикатовъ,—и по закону одинъ только могущій служить ихъ основаніемъ,—равнымъ образомъ можетъ служить законнымъ основаніемъ для ассоціацій, предусмотрѣнныхъ закономъ 1901 года.

Выводъ напрашивается самъ собою. Его нельзя устранить ссылкою на заключительную статью закона 1 іюля 1901 года, которая изложена слѣдующимъ образомъ: „Этимъ ничего не отмѣняется въ спеціальныхъ законахъ, относящихся къ профессіональнымъ синдикатамъ, торговымъ обществамъ и обществамъ взаимной помощи". Профессоръ Бертелеми, однако, сдѣлалъ такую попытку: „Я полагаю, писалъ онъ, что въ силу дѣйствующаго права, даже послѣ признанія свободы свѣтскихъ ассоціацій, по закону нельзя допустить образованія ассоціацій профессій, не пользующихся синдикальной свободой. Профессіональныя ассоціаціи учителей начальныхъ школъ, ассоціація служащихъ по управленію косвенныхъ налоговъ (association des contributions indirectes) въ настоящее время такъ же незаконны, какъ незаконны синдикаты учителей начальныхъ школъ и служащихъ по вѣдомству неокладныхъ сборовъ (d'employés de la régie [1]).

Очевидно, что законъ 1901 года не можетъ сдѣлать законнымъ синдикатъ, который былъ бы незаконнымъ по смыслу закона 1884 года: это несомнѣнно, но это единственный выводъ, который можно съ нѣкоторымъ основаніемъ извлечь изъ толкованія текста, выдвинутаго г. Бертелеми. Въ качествѣ принципа, напротивъ, можно выставить то положеніе, что профессіональныя группировки не должны непремѣнно принимать форму синдикатовъ: статья 3-я закона даетъ свободу ассоціацій безъ всякихъ оговорокъ; свобода расширилась въ такой мѣрѣ, что даетъ мѣсто и профессіональнымъ ассоціаціямъ и синдикатамъ, которые отличаются между собою только объемомъ юридической правоспособности. „Ничего не отмѣнено", настаиваетъ тонкій толкователь. Можетъ ли это значить что-нибудь другое, кромѣ того, что законъ 1884 года не отмѣненъ; тѣ, которые хотятъ имъ пользоваться, не встрѣтятъ къ этому препятствій въ законѣ 1901 года? Законъ 1901 года долженъ быть толкуемъ очень широко, если хотятъ считаться съ либеральными намѣреніями, которыя были выражены во время

[1]) Le Temps, номеръ отъ 27 января 1906 года. (Berthélémy. La crise du fonctionnarisme).

его подготовленія, намѣреніями, проявленными блестящимъ образомъ въ статьѣ 3-ей". Все это чрезвычайно ясно: авторъ превосходнаго трактата по административному праву взялъ на себя роль прокурора по основаніямъ скорѣй политическимъ, чѣмъ юридическимъ. Впрочемъ, наше толкованіе совпадаетъ съ толкованіемъ г. Рувье, излагавшаго, въ засѣданіи палаты депутатовъ отъ 7 ноября 1905 года, „новые способы, которые находятъ чиновники въ законѣ 1901 года, чтобы согласовать свои усилія группироваться, защищать свои профессіональные интересы".

Такъ же, какъ синдикаты, ассоціаціи, соотвѣтствующія закону 1901 года, могутъ объединяться въ федераціи: въ этомъ смыслѣ въ отвѣтъ на вопросъ, предложенный г. де Рамель отъ имени правительства и комиссіи, высказался передъ палатой депутатовъ докладчикъ этого закона г. Труйо [1]); декретъ 16 августа (ст. 7) лишь придалъ регламентированный характеръ праву, для дѣйствительности котораго достаточно было общихъ тенденцій закона, не говоря уже о приведенномъ разъясненіи, данномъ во время подготовительныхъ парламентскихъ работъ. Слѣдуетъ даже добавить, возвращаясь снова къ утвержденіямъ докладчика въ томъ же засѣданіи, что законъ допускаетъ учрежденіе федерацій, объединяющихъ ассоціаціи, преслѣдующія различныя цѣли [2]).

Изъ общаго характера терминовъ, которыми пользовался до кладчикъ, изъ общаго смысла статьи 7-й декрета отъ 16 августа, слѣдуетъ даже заключить, что законно образованные синдикаты могутъ присоединяться къ ассоціаціямъ, согласованнымъ съ закономъ 1901 года, и наоборотъ,—такъ какъ право ассоціацій запрещено только тѣмъ, кто имѣетъ въ виду противозаконныя или безнравственныя цѣли.

Въ самомъ дѣлѣ, законный синдикатъ и ассоціація, подчиняющаяся предписаніямъ статьи 3-й, представляютъ собою законныя группировки, не страдающія никакимъ конституціоннымъ порокомъ, который лишалъ бы ихъ права соединяться другъ съ другомъ. Такимъ образомъ, по нашему мнѣнію, могутъ учреждаться федераціи, объединяющія профессіональные ассоціаціи и синдикаты, т. е. ассоціаціи, включающія въ себя элементы съ неравной

---

[1]) Засѣданіе 7 февраля 1901 года.

[2]) Ср. Trouillet et Chapsal. Du contract d'association (1902 г.). Стр. 125 и слѣд.

юридической правоспособностью. Дѣйствительно, два основныхъ закона установили различія въ правоспособности между двумя формами группировокъ; можно лишь констатировать этотъ фактъ, но отсюда нельзя извлечь юридическаго возраженія противъ объединенія этихъ группировокъ въ общія федераціи, такъ какъ законъ въ этомъ отношеніи совершенно ясенъ. Все, что можно добавить, это,—что федерація не можетъ имѣть правоспособность болѣе полную, чѣмъ элементы, которые ее составляютъ: правоспособность будетъ опредѣляться правоспособностью менѣе полной, т. е. правоспособностью ассоціацій по закону 1901 года.

Если ассоціаціи, въ той мѣрѣ, въ какой онѣ могутъ быть профессіональными, и играютъ роль синдикатовъ, тѣмъ не менѣе слѣдуетъ признать, что между тѣми и другими есть значительныя различія: это именно тѣ различія, которыя затушевываются тенденціозными параллелями правительства.

Синдикатъ—это область частнаго права, т. е. приложеніе къ отношеніямъ между государствомъ и его чиновниками всѣхъ правилъ, которыя прилагаются къ отношеніямъ между обыкновенными служащими, рабочими и нанимателями. Именно этого-то и боится государство: быть впредь, какъ простой наниматель, обязаннымъ отвѣтственностью въ случаѣ несвоевременнаго увольненія служащаго, быть обязаннымъ, на равной ногѣ съ подчиненными, обсуждать все, что касается профессіональныхъ вопросовъ, быть отвѣтственнымъ передъ общими гражданскими судами. Объявляя войну синдикализму, государство старается защитить свою привилегію командованія, свою безотвѣтственность, по отношенію къ которой общее для всѣхъ гражданское право является угрозой.

Можно, пожалуй, считать излишнимъ переносить на юридическую почву вопросъ, который практика уже разрѣшила на дѣлѣ: юридическое обсужденіе, дѣйствительно, продолжается только для формы, такъ какъ почтовые служащіе и учителя начальныхъ школъ остаются объединенными въ синдикаты, занимающіе боевую позицію, чиновники всякаго рода (les fonctionnaires d'autorité et de gestion) остаются объединенными въ профессіональныхъ ассоціаціяхъ, среди которыхъ нѣкоторые проявляютъ самую крѣпкую синдикальную силу.

Правительство, быть можетъ, было бы довольно найти дѣйствительное оружіе въ кодексахъ; но кто не сомнѣвается, что это оружіе притупится по отношенію къ этимъ группировкамъ, какъ оно притупилось передъ 1884 годомъ по отношенію къ синдика-

тамъ, которые безпрестанно преслѣдовались, а въ концѣ концовъ были признаны,—до такой степени ихъ фактическая сила, незаконная по своему происхожденію, заставила съ собой считаться государственную власть. Существуетъ фактическое положеніе вещей, котораго не сможетъ измѣнить никакая кабинетская юридическая полемика. Его защищаетъ каждая ассоціація съ энергіей, роковую необходимость которой чувствуетъ всякій изъ ея членовъ.

Часть націи присоединяется къ пролетаріату, чтобы требовать правъ: въ самомъ дѣлѣ, всѣ ассоціаціи чиновниковъ фактически представляютъ собою синдикаты, т. е. группировки, порожденныя экономическимъ неравенствомъ.

* * *

Когда говорятъ объ администраціи, охотно смѣшиваютъ въ кучу всѣхъ служащихъ, которые ее составляютъ; приводятъ къ единству различія между экспедиторами и директорами, между служащими въ департаментахъ и служащими въ центральныхъ управленіяхъ; хотятъ удержать между ними только различія въ жалованьѣ, связанныя съ іерархическими различіями.

Въ дѣйствительности нѣтъ единства ни въ одной отрасли государственной службы. Нѣтъ ничего менѣе однороднаго, чѣмъ размѣры жалованья и правила движенія по службѣ, въ различныхъ министерствахъ. Іерархію же нельзя сравнить съ лѣстницей, по которой служащій неизмѣнно поднимается шагъ за шагомъ, въ опредѣленные промежутки времени; нужно прибавить, что ступени отъ чина къ чину не отдѣлены равнымъ разстояніемъ другъ отъ друга: онѣ становятся ближе одна къ другой, по мѣрѣ восхожденія.

Изъ доклада, составленнаго общимъ союзомъ таможенныхъ служащихъ мѣстной службы (des agents du service sédentaire des douanes) въ формѣ открытаго письма къ членамъ парламента, можно заимствовать слѣдующій примѣръ, который позволитъ проникнуть въ механизмъ экономическаго неравенства въ области административныхъ учрежденій.

Авторы этой записки приписываютъ задержкѣ въ служебныхъ повышеніяхъ одну изъ причинъ неудовлетворительнаго состоянія ихъ службы; но изъ ихъ изслѣдованія вытекаетъ, что не всѣ категоріи личнаго состава въ одинаковой степени подвергаются дѣйствію этой задержки въ повышеніяхъ; въ дѣйствительности, во-

обще говоря, отъ этого страдаютъ только мелкіе служащіе, въ особенности же мелкіе провинціальные служащіе.

Относительно различій между службой въ центральныхъ управленіяхъ и службой въ провинціи, мы читаемъ въ этомъ отчетѣ: „Въ 1893 году созданіе шести должностей стоило центральной администраціи увеличенія кредита на 19.500 франковъ по отношенію къ цифрѣ 1892 года. Это положеніе остается неизмѣннымъ до 1897 года,—годъ, въ которомъ упраздненіе пяти агентовъ влечетъ сокращеніе кредита на 6.100 франковъ. Въ 1900 году новое созданіе одной должности вынуждаетъ повышеніе издержекъ на 4.500 франковъ, которые затѣмъ оказываются уменьшенными на 3.000 франковъ въ 1903 году. Наконецъ, упраздненіе двухъ агентовъ въ 1904 году влечетъ новое сокращеніе на 7.000 франковъ. Но, несмотря на эти различныя колебанія, можно констатировать, что администрація, обнимающая въ 1905 году то же число агентовъ, что и въ 1892 году, воспользовалась увеличеніемъ кредита на 7.900 франковъ". На-ряду съ этимъ увеличеніемъ, редакторы доклада указываютъ измѣненія, происшедшія въ положеніи служащихъ внѣшней службы (des agents des services extérieurs): въ 1901 году у пріемщиковъ, водворенныхъ въ опредѣленныхъ городахъ, министерскимъ приказомъ отъ 27 декабря 1883 года, отняли суточныя (l'indeminité de résidence); въ 1899 году были упразднены наградныя, внесенныя въ бюджетъ въ суммѣ 25.000 франковъ. Къ этому авторы прибавляютъ: „Чтобы пройти шесть административныхъ ступеней, лежащихъ между начальной должностью (1.700 фр.) и конечнымъ высшимъ жалованьемъ (3.500 фр.), дѣлопроизводители центральнаго управленія (rédacteurs à l'administration centrale) употребляютъ двѣнадцать лѣтъ, чиновники особыхъ порученій (commis attachés aux bureaux des directions) около пятнадцати лѣтъ, а остальные служащіе, по крайней мѣрѣ, тридцать лѣтъ".

Относительно различій въ быстротѣ повышеній между начальниками и простыми служащими, редакторы записки пишутъ: „Повышенія распредѣлены въ пропорціи одной третьей части для начальниковъ (les chefs) и служащихъ центральнаго управленія (les commis de directions) и только въ пропорціи одной седьмой для остального персонала. Если же обратить вниманіе на распредѣленіе расходуемыхъ суммъ, то оказывается, что первые на 274 человѣка получаютъ 49.200 франковъ, тогда какъ 2.121 человѣкъ остальныхъ служащихъ получаютъ всего лишь 95.800 франковъ".

Неравенство между чиновниками одного и того же управленія существуетъ во всѣхъ отрасляхъ государственной службы: такимъ образомъ, объединяясь въ союзы, чиновники ведутъ борьбу противъ безпрекословнаго и полнаго подчиненія, котораго отъ нихъ требуютъ; противъ разъ на всегда установленныхъ дѣленій, благодаря которымъ огромное большинство изъ нихъ закрѣпляется на низшемъ положеніи, откуда доступъ къ высшимъ должностямъ закрытъ такъ же крѣпко, какъ переходъ къ положенію самостоятельнаго хозяина для огромнаго большинства рабочихъ. Покинутые на ихъ собственныя силы, они объединяются: движеніе, почти инстинктивное, толкаетъ ихъ другъ къ другу, чтобы защищаться противъ общаго врага, политическаго произвола,—причины произвола административнаго. Имъ приходится отъ солидарности ждать того, чего законъ не могъ и никогда не сможетъ имъ дать.

Слѣдующій фактъ, приведенный въ запискѣ, представленной министру профессіональной ассоціацiей чиновниковъ центральнаго управленія министерства народнаго просвѣщенія, позволяетъ оцѣнить во всемъ объемѣ эту необходимость группировки на профессіональной почвѣ.

Во время преній, происходившихъ въ палатѣ депутатовъ 27 января 1887 года, г. Бертело объявилъ: „Если вы хотите имѣть хорошихъ служащихъ, если вы хотите,—какъ я это сдѣлалъ, уменьшить ихъ число, увеличивъ ихъ трудъ, нужно ихъ хорошо оплачивать“. Энергично защищая составъ служащихъ, министръ утверждалъ, что необходимо, чтобы общая цифра статьи первой была опредѣленно фиксирована въ 1.040.000 франковъ, „чтобы можно было довести размѣры жалованья различныхъ служащихъ до цифры, соотвѣтствующей увеличенному труду, который отъ нихъ требуютъ“. И чтобы побѣдить всякое сопротивленіе, онъ не поколебался поставить вопросъ о довѣріи.

Бюджетная комиссія и министръ были вполнѣ солидарны въ желаніи улучшить положеніе служащихъ, а парламентъ далъ имъ для этого средства. „Какимъ же образомъ случилось, спрашиваютъ авторы записки, что изъ этого всеобщаго добраго желанія служащіе не извлекли никакой пользы и что средній размѣръ жалованья далеко не повысился, а сталъ даже ниже по сравненію съ 1887 годомъ?“

Составленная редакторами записки сравнительная таблица суммъ, вносимыхъ въ бюджетъ съ 1887 года по настоящій день

на жалованье служащимъ (дѣлопроизводителямъ и экспедиторамъ), позволяетъ, дѣйствительно, констатировать, что среднее жалованье, которое равнялось 3.453 франкамъ въ 1887 году, падаетъ въ 1888 году до 3.093, что даетъ уменьшеніе жалованья на 360 франковъ для одного служащаго; съ 1897 года по 1905 годъ жалованье падаетъ до 2.940 франковъ, что составляетъ разницу въ 36.350 франковъ для всей суммы жалованій.

Какова причина этихъ сокращеній? Здѣсь мы встрѣчаемся съ неравенствами, уже отмѣченными въ открытомъ письмѣ Таможеннаго Союза.

„Нѣкоторымъ, отвѣчаетъ записка, это можетъ показаться только вопросомъ о словахъ, но если дѣйствительно углубиться въ сущность дѣла, то окажется, что объединеніе подъ однимъ понятіемъ *„служащихъ“* такихъ разнородныхъ элементовъ, какъ директора управленій, начальники и помощники начальниковъ отдѣленій съ одной стороны, и составъ мелкихъ служащихъ съ другой, оказывается очень невыгоднымъ для послѣднихъ“.

Благодаря этому смѣшенію, лишь положеніе чиновниковъ высшихъ степеней подверглось ощутительному улучшенію; съ 1887 по 1888 годъ ихъ среднее жалованье, дѣйствительно, замѣтно увеличилось: „директора переходятъ съ 15.000 на 18.000 франковъ; начальники отдѣленій съ 7.365 на 8.500 франковъ; помощники начальниковъ отдѣленій переходятъ съ 4.436 на 5.250 франковъ; *слѣдовательно, въ общемъ назначавшійся имъ кредитъ увеличился на 54.336 франковъ; эта цифра представляетъ собою въ то же время соотвѣтствующее уменьшеніе жалованій экспедиторовъ и дѣлопроизводителей*“.

Заключая свою записку въ очень твердомъ тонѣ, авторы ея кончаютъ слѣдующимъ размышленіемъ, которое, воздавая должное парламентскому вмѣшательству, даетъ въ руки ассоціацій чиновниковъ самый лучшій аргументъ: „Намъ, быть можетъ, будетъ позволено высказать мнѣніе, что увеличеніе содержанія этого разряда чиновииковъ на счетъ мелкаго персонала не было цѣлью, которую ставили себѣ парламентъ и министерство, такъ глубоко перерабатывая декретъ 1881 года. Однако, эта операція, повидимому, не вызвала ни малѣйшаго возраженія, такъ какъ съ того времени въ нѣсколько пріемовъ были сдѣланы новыя позаимствованія, которыя никогда не были погашены и которыя неизмѣнно производились за счетъ дѣлопроизводителей и экспедиторовъ“.

Въ администраціи, слѣдовательно, есть, съ одной стороны, люди, которыхъ можно сравнить съ хозяевами (patrons), съ другой—люди, занимающіе положеніе служащихъ (employés); взаимоотношенія между всѣми этими людьми, которые называются одинаково чиновниками, въ дѣйствительности, однако, опредѣляются іерархіей въ такой же степени экономической, какъ и дисциплинарной; опредѣляются неравенствомъ въ выгодахъ и въ трудѣ, такъ же какъ это имѣетъ мѣсто въ частной промышленности. Синдикатъ стремится къ равенству въ трудѣ и въ выгодахъ; какъ слѣдствіе этого, онъ стремится къ разрушенію всякаго авторитета, всякой іерархіи, независимыхъ отъ самого труда. Объединившіеся въ синдикаты и ассоціаціи по тѣмъ же основаніямъ, что и рабочіе, отнынѣ чиновники безсознательно, невольно идутъ навстрѣчу этому равенству. Они такъ же чувствуютъ для себя невозможность достигнуть выгодныхъ мѣстъ, какъ рабочіе чувствуютъ невозможность вступить въ число хозяевъ; ихъ порабощеніе неразрывно связано съ государственной іерархіей, какъ и порабощеніе рабочихъ: и тѣ и другіе находятся въ подчиненіи у капиталистической системы; это порабощеніе одинаково у тѣхъ и другихъ, такъ какъ государство сформировано по образцу экономическаго режима и отнюдь не является какимъ-то безпристрастнымъ стражемъ и защитникомъ всѣхъ свободъ. Въ настоящее время существуетъ административный пролетаріатъ, находящійся въ распоряженіи государства-хозяина; послѣднее является оплотомъ экономическаго неравенства вообще, а въ особенности тогда, когда оно облекается въ грозный пурпуръ императоровъ.

* * *

Ассоціаціи чиновниковъ поставили вопросъ о правѣ стачекъ, или, вѣрнѣе, фактическая необходимость и партійные споры поставили его передъ ними; но еще прямѣе, чѣмъ ассоціаціи, его поставили синдикаты чиновниковъ: можно даже сказать, что это самый важный изъ вопросовъ, выдвинутыхъ съ первыхъ шаговъ агитаціи среди государственныхъ чиновниковъ.

Вопросъ этотъ не былъ предусмотрѣнъ ни законами 1864 и 1884 годовъ, ни закономъ 1901 года, которые не говорятъ о прекращеніи работъ по взаимному соглашенію. Онъ былъ выдвинутъ въ такомъ видѣ: синдикаты, въ извѣстномъ смыслѣ, представляютъ изъ себя коалиціи, „взаимныя соглашенія“, какъ говоритъ

уголовный кодексъ; это порождаетъ опасеніе, чтобы они не довели установленнаго ими „соглашенія“ до его послѣднихъ предѣловъ; такую возможность хотятъ устранить ссылкой на статьи 124, 125 и 126 уголовнаго кодекса, въ силу которыхъ ассоціаціи допустимы лишь на тѣхъ условіяхъ, чтобы онѣ не покушались на прекращеніе правильнаго функціонированія государственной дѣятельности. Такимъ образомъ, чиновники должны имѣть лишь часть права коалицій *въ широкомъ смыслѣ,* а именно право ассоціацій безъ права стачекъ и ультиматумовъ, т. е. право коалиціи *въ узкомъ смыслѣ.*

Это вопросъ новый: профессоръ Гарро не посвящаетъ и пятидесяти строкъ,—надо сказать,—очень поверхностныхъ, этимъ „теоретическимъ преступленіямъ и проступкамъ“.

Законъ 25 мая 1864 года, узаконившій право стачекъ, былъ изданъ въ виду конфликтовъ между рабочими и хозяевами. Его редакторы не думали о стачкахъ въ области общественной и государственной службы, слѣдовательно, не можетъ быть и вопроса о примѣненіи его къ чиновникамъ. Остается уголовный кодексъ, который, на первый взглядъ, какъ будто, опредѣленно запрещаетъ коалиціи чиновниковъ.

Прежде всего слѣдуетъ намѣтить предѣлы спора: *съ точки зрѣнія права* вопросъ становится только по отношенію къ чиновникамъ, обладающимъ „частью государственной власти“, такъ какъ только на нихъ намекаетъ статья 123 уголовнаго кодекса—единственный запретительный текстъ. Слѣдовательно, внѣ запрещенія остаются—и въ этомъ не можетъ быть никакого сомнѣнія—чиновники исполнительнаго управленія (les fonctionnaires de gestion), служащіе и рабочіе государственныхъ монополій и регалій, служащіе и рабочіе коммунъ и департаментовъ, и даже, что впрочемъ можно оспаривать, „агенты государственной власти, которые не имѣютъ права самостоятельныхъ рѣшеній и служебная дѣятельность которыхъ ограничивается исполненіемъ приказанія правительства“.

Статья 123 изложена такимъ образомъ: „Всякое соглашеніе о дѣйствіяхъ, противныхъ законамъ, предпрнятое собраніемъ отдѣльныхъ лицъ или корпорацій, располагающихъ какою-нибудь частью государственной власти, будетъ ли оно выражено посредствомъ депутаціи или посредствомъ корреспонденціи между ними,—наказывается тюремнымъ заключеніемъ на два мѣсяца“; остальная

часть статьи предусматриваетъ карательныя мѣры, не имѣющія значенія при настоящемъ обсужденіи.

Объединеніе стало позволеннымъ для чиновниковъ послѣ закона 1901 года: это ассоціація; то, что запрещено—это незаконныя дѣйствія, незаконная цѣль. Уголовный кодексъ находится въ этомъ отношеніи въ согласіи съ закономъ 1901 года, третья статья котораго, какъ помнятъ читатели, имѣетъ цѣлью воспрепятствовать возникновенію „ассоціаціи, покоящейся на основаніяхъ, противныхъ законамъ". Это тѣ же выраженія, это общее право, формулированное уже въ статьѣ 1833 гражданскаго кодекса.

Что слѣдуетъ понимать подъ „дѣйствіями, противными законамъ?" Таковымъ не можетъ быть требованіе чиновника, обращенное къ его начальнику, если такое требованіе получаетъ коллективный характеръ, оно указываетъ на предварительный уговоръ, но не становится дѣйствіемъ, противнымъ законамъ. Это до такой степени очевидно, что члены парламента, министры, принимаютъ депутаціи чиновниковъ, не выдвигая противъ нихъ возраженій о незаконности ихъ поступка: это способъ пользованія правомъ ассоціаціи; законность совмѣстныхъ соглашеній влечетъ за собой законность способа ихъ осуществленія. По тѣмъ же основаніямъ министры принимаютъ коллективныя открытыя письма чиновниковъ. Что касается того обстоятельства, что эти депутаціи и эта корреспонденція иногда являются совмѣстнымъ дѣйствіемъ многихъ корпорацій,—это не измѣняетъ дѣла: декретъ 16 августа 1901 года (ст. 7) признаетъ федераціи ассоціацій.

Будетъ ли стачка чиновниковъ „дѣйствіемъ, противнымъ законамъ"? На это всегда отвѣчаютъ утвердительно, приводя статью 126 [1]) уголовнаго кодекса, которая изложена слѣдующимъ образомъ: „Признаются виновными въ преступленіи по службѣ и наказываются лишеніемъ правъ чиновники, которые рѣшаются, по взаимному уговору, подать въ отставку, если цѣлью или слѣдствіемъ этого поступка является прекращеніе, или затрудненіе въ отправленіи правосудія или въ осуществленіи какой-нибудь государственной функціи".

[1]) Государственные служащіе, очевидно, не имѣютъ права коалицій синдикатовъ и стачекъ. Статья 126 уголовнаго кодекса не оставляетъ въ этомъ сомнѣній. Дюгюи, профессоръ административнаго права въ Бордосскомъ университетѣ. См. его книгу „L'Etat, les gouvernants et les agents" (Paris, Fontemoing, 1903 г.), стр. 419. Въ томъ же смыслѣ высказывается Nézard, Théorie juridique de la fonction publique", стр. 470.

Въ области уголовнаго права господствуетъ единодушно признанный принципъ, что выраженія закона должны толковаться въ наиболѣе ограниченномъ, наиболѣе прямомъ, наиболѣе буквальномъ смыслѣ: этотъ принципъ долженъ ставить границы истолковательной изобрѣтательности прокуратуры, являющейся представительницею интересовъ правительства; этотъ принципъ ограждаетъ индивидуальную свободу, и онъ установленъ для огражденія этой свободы. Съ помощью этого-то принципа и нужно обсуждать статью 126, которая касается свободы нѣсколькихъ тысячъ гражданъ.

Выраженія статьи 126 совершенно опредѣленны: она имѣетъ въ виду отставки. Именно, коллективная отставка является преступленіемъ по должности: „Рѣшаютъ подать въ отставку“, говоритъ статья закона.

Въ промышленномъ правѣ существуетъ старый вопросъ о томъ, порываетъ ли стачка договоръ о наймѣ, который связываетъ нанимающагося и нанимателя, во всемъ его объемѣ. Умѣстно ли здѣсь обсуждать тотъ же вопросъ по отношенію къ правовымъ связямъ, соединяющимъ чиновника съ государствомъ? Мы полагаемъ, что нѣтъ, такъ какъ вопросъ заключается не въ этомъ: статья 126 имѣетъ только въ виду отставки, рѣшенныя по взаимному уговору; здѣсь нельзя найти никакой уловки, выраженія закона очень ясны, толкованіе напрашивается само собой: статья 126 не имѣетъ въ виду и не запрещаетъ стачки.

Если бы кто-нибудь сомнѣвался въ этомъ выводѣ, то стоило бы только справиться съ изложеніемъ первыхъ двухъ главъ I-ой части книги III-ей, сдѣланнымъ графомъ Берліе, членомъ Государственнаго Совѣта и ораторомъ правительства передъ законодательнымъ корпусомъ. „Недостаточно, говорилъ онъ, намекая на статью 125, имѣющую въ виду заговоры, -- недостаточно преслѣдовать коалиціи, направленныя на активныя дѣйствія; есть родъ коалицій, которыя на первый взглядъ представляются пассивными по своимъ способамъ проявленія, но результаты которыхъ могутъ въ очень высокой степени затруднить общество: это совмѣстныя отставки, которыя имѣютъ своей цѣлью или слѣдствіемъ прекращеніе или пріостановленіе отправленія правосудія или осуществленія какой-либо другой отрасли государственной дѣятельности“. Дѣло, несомнѣнно, идетъ объ отставкѣ. Если же теперь возражаютъ, что важенъ перерывъ въ осуществленіи государственныхъ функцій, а не средство, которымъ это достигается, стачка или

коллективная отставка,—то на это слѣдуетъ отвѣтить, что толкованіе связано съ опредѣленнымъ текстомъ, заниматься же послѣдствіями, которыя могутъ проистечь изъ стачки и изъ коллективной отставки,—это значитъ вступить на путь тенденціозныхъ доказательствъ.

Отнюдь не предполагая полнаго оставленія служебной дѣятельности или отказа отъ обязательнаго труда, стачка, напротивъ того, выражаетъ собою привязанность къ дѣятельности, къ службѣ, къ обязательному труду: такъ какъ цѣль стачки есть преобразованіе, улучшеніе данной дѣятельности, службы, условій труда. Собственникъ, оставляющій свой домъ въ виду работъ, которыя онъ хочетъ въ немъ произвести, не отказывается отъ своего права собственности: онъ только думаетъ о ея улучшеніи.

Нѣкоторое затрудненіе представляетъ заглавіе того отдѣла, въ которомъ помѣщены эти статьи: коалиціи чиновниковъ. Обыкновенно говорятъ: коалиціи чиновниковъ запрещены уголовнымъ кодексомъ. Остается опредѣлить, что такое коалиція? Коалиція, это слово очень широкое, которое означаетъ: союзъ, соединеніе. Сборникъ Фюзье-Германа опредѣляетъ его такъ: „Согласованный и принятый многими лицами планъ для достиженія общей цѣли“ [1]). Слово это въ обычномъ языкѣ имѣетъ такой широкій смыслъ, что оно, дѣйствительно, приложимо и къ стачкамъ и къ ассоціаціямъ, и это настолько вѣрно, что до закона 1901 года незаконность профессіональныхъ ассоціацій чиновниковъ не возбуждала сомнѣній въ правѣ, такъ же какъ и незаконность стачекъ чиновниковъ: тѣ же самыя статьи служили для запрещенія всякой группировки, и постоянной, и временной.

Если держаться толкованія слова „коалиція“, даннаго г. Полемъ Пикомъ въ его замѣчательномъ Трактатѣ по промышленному законодательству, то слѣдуетъ отвергнуть всякое отождествленіе между коалиціей, синдикатомъ и стачкой; и вотъ послѣдствія этого: „Коалиція—пишетъ онъ,—всегда вызываетъ мысль о борьбѣ, готовой разразиться, или по крайней мѣрѣ о скрытомъ конфликтѣ между двумя коллективностями, рабочими, съ одной стороны, и хозяевами, — съ другой, или между однимъ хозяиномъ и его служащими; это довольно обычная прелюдія къ стачкѣ, или внезапному прекращенію труда... но было бы, однако, неточностью разсматривать слово коалиція, какъ синонимъ стачки.

Fuzier-Herman. Coalitions de fonctionnaires, № 3.

Коалиція относится къ стачкѣ такъ же, какъ ультиматумъ къ объявленію войны. Это угроза конфликтомъ, который превратится въ открытую борьбу, если патронъ, на предъявленное къ нему требованіе объявить свои намѣренія, не дѣлаетъ рабочимъ, до полной пріостановки работъ, уступокъ, признанныхъ достаточными".

Нѣсколькими строками далѣе, авторъ дѣлаетъ аналогичное различіе между коалиціей и ассоціаціей, исходящее изъ тѣхъ отличій, которыя создаются между группировками, въ зависимости отъ ихъ постояннаго или мимолетнаго характера.

Если считать правильной эту терминологію, то слѣдуетъ придти къ заключенію, что стачка предусмотрѣна статьей 129 уголовнаго кодекса, развѣ только по заглавію отдѣла, въ которомъ она помѣщается и который, однако, имѣетъ въ виду именно коалиціи, т. е. видъ временной ассоціаціи. Но даже по выраженіямъ, употребленнымъ въ заглавіи отдѣла, приходится равнымъ образомъ придти къ заключенію, что оно также не предусматриваетъ ассоціацій чиновниковъ. Итакъ изъ словеснаго толкованія нельзя извлечь аргументовъ ни противъ ассоціацій, ни противъ стачекъ чиновниковъ. Быть можетъ, не лишено интереса прибавить, что слово коалиція, которое служитъ заглавіемъ отдѣла, не повторено въ статьяхъ, которыя предусматриваютъ исключительно „взаимные уговоры" и дѣйствія, противныя законамъ. Дѣйствительно, отнынѣ ассоціаціи будутъ устанавливать „взаимные уговоры", предусмотрѣнные уголовнымъ кодексомъ,—уговоры, которые законъ 1901 г. легализировалъ во всѣхъ видахъ, съ той стилистической оговоркой, что они не должны покушаться на законы.

Другія статьи, статьи 124 и 125, направлены уже не на отставки и соглашенія, противныя законамъ, а на заговоры и совмѣстные отказы въ повиновеніи закону или распоряженіямъ правительства.

Стачка чиновниковъ можетъ проистечь изъ заговора (complot),— но не всякая стачка; точно также всякая стачка не представляетъ собою непремѣнно акта неповиновенія законамъ. Въ самомъ дѣлѣ у рабочихъ бываютъ стачки, единственная цѣль которыхъ—принужденіе къ уваженію законовъ и договоровъ; такова, напримѣръ, стачка рабочихъ земляныхъ работъ на подземной желѣзной дорогѣ въ Парижѣ (1905 годъ); при этой стачкѣ были заявлены требованія приложенія законовъ, устанавливающихъ гигіеническія условія труда, устраненія переуступки договора въ руки мелкихъ

подрядчиковъ, работающихъ поденными рабочими, наконецъ, точнаго исполненія договора между городомъ и подрядчиками, такъ какъ послѣдніе нарушали и законы и договоры. Это была стачка во имя законности; отказъ отъ работы становился актомъ законнаго сопротивленія; администрація согласилась съ этимъ, признавъ обоснованность рабочихъ требованій. Итакъ, можно представить стачки, которыя не составляютъ ни заговоровъ, ни дѣйствій, направленныхъ противъ исполненія законовъ.

Остается возраженіе, которое можно было бы извлечь изъ „неповиновенія распоряженіямъ правительства", предусмотрѣннаго и наказуемаго по статьѣ 124. Прежде всего необходимо замѣтить, что эта статья должна быть толкуема въ связи съ предшествующей статьею; въ самомъ дѣлѣ, она начинается словами: „Если однимъ изъ способовъ, указанныхъ выше..."

Каковы же эти способы? Это собраніе отдѣльныхъ лицъ или корпорацій лицъ, обладающихъ какой-либо частью публичнаго авторитета, это—„депутація", „корреспонденція". Однако изъ нашей аргументаціи, сдѣланной по поводу статьи 124, вытекаетъ, что послѣ закона 1901 года эти способы дѣйствія являются запрещенными лишь постольку, поскольку они преслѣдуютъ незаконную цѣль; они не являются незаконными сами по себѣ, по своей природѣ,—они, напротивъ, сами по себѣ законны, законны по своей природѣ. Они становятся незаконными, когда ихъ цѣль незаконна; но вѣдь профессіональная цѣль теперь уже не есть незаконная цѣль. Противъ этихъ-то бывшихъ незаконными способовъ дѣйствія направлена статья 124; съ ними связываетъ она наказуемость; слѣдовательно, послѣ того, какъ они стали законными въ уже указанной степени, наказуемость, которая имъ угрожаетъ, должна исчезнуть, какъ не имѣющая основанія.

Статья 126 всегда была толкуема въ произвольномъ смыслѣ. Статьи 123 и 124 никогда не были толкуемы при посредствѣ закона 1901 года, который, несомнѣнно, расширилъ область свободы чиновниковъ, какъ и область свободы всѣхъ гражданъ, призвавъ всѣхъ одинаково къ пользованію договоромъ ассоціаціи. Тексты въ этомъ отношеніи совершенно опредѣленны. Если они не были толкуемы въ смыслѣ свободы, такъ это потому, что правительство опиралось лишь на комментаріи уголовнаго кодекса, которые создавались до закона 1901 года [1]).

[1]) Здѣсь не обсуждается вопросъ объ іерархическомъ ослушаніи чиновниковъ, которое хотя и представляетъ извѣстныя точки соприкос-

Статьи уголовнаго кодекса относятся лишь къ чиновникамъ, облеченнымъ государственной властью (les fonctionnaires d'autorité): слѣдовательно, споръ о правѣ стачекъ долженъ былъ бы касаться только ихъ однихъ. Г. Рувье, предсѣдатель совѣта министровъ, и г. Томсонъ, морской министръ, сочли нужнымъ распространить запрещеніе стачекъ на арсенальныхъ рабочихъ; однако этого не оправдываетъ ни одинъ текстъ ни при буквальномъ, ни при болѣе распространительномъ пониманіи, ни при помощи какихъ бы то ни было логическихъ аргументовъ, составляющихъ славу школьныхъ толкованій.

Г. Рувье сказалъ съ трибуны, въ сенатѣ, во время засѣданія 14 ноября 1905 года, слѣдующія слова, которыя совѣстливый юристъ объявитъ, пожалуй, возмутительными: „Правительство въ полномъ составѣ рѣшило объявить, что оно не допускаетъ, чтобы заводы, которые работаютъ для національной защиты, могли устраивать стачки. (Продолжительные апплодисменты на всѣхъ скамьяхъ). Когда мы окажемся лицомъ къ лицу передъ требованіями, принятіе которыхъ можетъ навлечь ослабленіе оборонительной силы государства или посягательство на принципы, охранять которые лежитъ на обязанности государства,—мы сумѣемъ оказать имъ сопротивленіе, какъ бы настоятельны они ни были [1]).

При изслѣдованіи этого вопроса нужно руководиться принципами, установленными въ главѣ III-й этого этюда: арсенальные рабочіе не являются носителями какой бы то ни было публичной власти, они даже не являются чиновниками исполнительнаго административнаго управленія (fonctionnaires de gestion), они представляютъ собою рабочихъ, соединенныхъ съ государствомъ договоромъ личнаго найма, на тѣхъ же основаніяхъ, какъ и рабочіе государственныхъ монополій: это частноправное положеніе даетъ имъ правоспособность, слѣдствія которой уже были указаны выше,—это именно право коалицій [2]).

новенія съ коалиціей, однако не сливается съ послѣдней, и подлежитъ особой наказуемости. (Ср. R. de Lacour. La résistance aux actes de l'autorité publique. Thèse. Paris, 1905 г. стр. 299 и слѣд.).

[1]) Journal Officiel отъ 15 ноября: Débats parlementaires, Sénat, стр. 1343, 3 colonne. Ср. засѣданіе палаты отъ 17 ноября, гдѣ вопросъ былъ возобновленъ. Ср. заявленія Барту, министра почтъ, въ засѣданіяхъ 10 и 11 іюля 1906 года.

[2]) Палата депутатовъ по поводу запроса Журда о правѣ стачекъ, противъ котораго возражалъ г. Жоннаръ, министръ публичныхъ работъ, вотировала слѣдующій порядокъ дня, повлекшій паденіе министерства

Что стачки арсенальныхъ рабочихъ представляютъ опасность съ точки зрѣнія охраны государства, это пунктъ спорный, который оспаривался и теперь оспаривается; нужно усвоить только одно: если и признать ихъ нежелательными, онѣ не могутъ разсматриваться какъ незаконныя при настоящемъ положеніи законодательства. Рабочіе Крезо находятся по отношенію къ ихъ патрону, фабрикующему пушки и блиндажи для крѣпостей, въ томъ же юридическомъ положеніи, какъ рабочіе государства-предпринимателя, фабрикующаго военныя судна. Если съ остановкой работъ въ портахъ связывается національный интересъ, то тотъ же интересъ долженъ связываться съ остановкой работъ со стороны рабочихъ частной промышленности, работающей для національной обороны [1]).

Въ циркулярѣ командирамъ морскихъ округовъ морской министръ г. Томсонъ пытался обойти эти юридическія трудности, дѣлая изъ стачки родъ гражданскаго проступка: онъ не прибѣгаетъ, онъ не имѣетъ юридической возможности прибѣгнуть къ статьямъ уголовнаго кодекса, которыя наказываютъ коалиціи чиновниковъ; онъ не могъ равнымъ образомъ прибѣгнуть ни къ какому другому опредѣленному тексту, ограничивающему свободу труда и промышленности. Онъ ограничился присвоеніемъ себѣ права, которое присваиваютъ себѣ многіе хозяева въ частной промышленности: это—право разсматривать стачку какъ случай разрыва договора найма. Это право, о которомъ много спорятъ, которое допускается и отвергается съ одинаковой страстью, которое является предметомъ колебаній въ доктринѣ и въ рѣшеніяхъ практической юриспруденціи. Здѣсь не мѣсто изслѣдовать это право, на немъ слѣдуетъ только остановиться,—не выходя изъ рамокъ сдѣланной на него ссылки,—какъ на доказательствѣ

Казиміра Перье: „Палата, имѣя въ виду, что законъ 1884 года относится къ рабочимъ и служащимъ въ промышленныхъ предпріятіяхъ государства, такъ же какъ и къ служащимъ частныхъ промышленныхъ предпріятій, приглашаетъ правительство къ его соблюденію и къ облегченію его осуществленія (засѣданіе 22 мая 1894 года).

[1]) Ограниченіе въ правѣ стачекъ по отношенію къ арсенальнымъ рабочимъ предусмотрѣно статьей 51-й закона 15 іюля 1889 года, въ силу которой они должны оставаться въ распоряженіи министерства со дня объявленія войны, при чемъ для освобожденія отъ своихъ обязанностей они не могутъ ссылаться на какія бы то ни было профессіональные мотивы, въ томъ числѣ и на стачку. Текстъ очень категорическій, но онъ относится къ очень узкому праву.

противъ аргументаціи правительства. Для защиты прерогативъ публичной власти морской министръ не находитъ ничего другого, кромѣ ссылки на одинъ аргументъ изъ области гражданскаго права: на установившуюся практику гражданскихъ судовъ, судебныхъ палатъ и кассаціоннаго суда [1]).

Поскольку государство выступаетъ какъ хозяйственный предприниматель, оно имѣетъ за себя установившуюся практику судовъ. Но оно теряетъ почву, когда хочетъ въ то же время пользоваться этимъ правомъ разрыва договора въ качествѣ публичной власти. Здѣсь оно совершаетъ смѣшеніе, недопустимое въ правѣ: если оно предприниматель, то оно не можетъ отрицать, объявлять незаконнымъ право стачки по отношенію къ рабочимъ, которыхъ оно нанимаетъ [2]). Право стачки составляетъ часть общаго гражданскаго права и не можетъ быть произвольно изъ него вырвано [3]).

Впрочемъ юридическое право арсенальныхъ рабочихъ, повидимому, возбуждаетъ такъ мало сомнѣнія, что два сенатора гг. Корделе и Мерлэнъ внесли 21 декабря 1894 года предложеніе [4]) закона, имѣющаго въ виду запрещеніе права стачекъ для рабочихъ различныхъ государственныхъ предпріятій и желѣзнодорожныхъ компаній,—4 марта 1895 года предложеніе было возобновлено съ нѣкоторыми видоизмѣненіями г. Траріе, министромъ юстиціи въ министерствѣ Рибо. Проектъ, который, ставъ правительственнымъ, уже предусматривалъ лишь стачки въ арсеналахъ и на желѣзныхъ дорогахъ, былъ взятъ назадъ министерствомъ Буржуа, преемникомъ министерства Рибо, но, удержанный въ порядкѣ дня сенатомъ, онъ былъ вотированъ послѣднимъ 14 февраля 1896 г.,

---

[1]) Г. Пеллетанъ, бывшій морской министръ, изложилъ эту аргументацію во второмъ засѣданіи палаты депутатовъ 17 ноября 1905 года.

[2]) Объ этомъ вопросѣ см. г. Поля Пика въ Revue trimestrielle de droit civil, 1905 г. № 1.

[3]) Палата депутатовъ вотировала 446 голосами противъ 86 порядокъ дня г. Гродидіе, одобряющій положеніе, которое защищали г. Рувье и г. Томсонъ (засѣданіе 17 ноября 1905 г.). Тѣ же принципы были одобрены въ засѣданіи 11 іюля 1906 года (366 голосовъ противъ 141), гдѣ была отвергнута поправка Констана, предлагавшая амнистировать забастовщиковъ почталіоновъ, устраненныхъ отъ службы (1906 годъ).

[4]) Doc. parlementaires du Sénat, № 58, Journal Officiel, стр. 247. Это предложеніе закона соотвѣтствовало болѣе старому предложенію г. Марселя Барта, согласно которому въ трехъ-мѣсячный срокъ должны были быть распущены, какъ незаконныя, ассоціаціи, образованныя рабочими

сильнымъ большинствомъ; перенесенное въ палату депутатовъ, 20 іюня 1898 года, сенатское предложеніе не подверглось обсужденію. Оно было снова внесено 12 іюля 1902 года [1]) съ тѣмъ же результатомъ.

Правительство отказало чиновникамъ въ правѣ на синдикатъ потому, что оно связывало съ синдикатомъ стачку, по отношенію къ которому послѣдняя, очевидно, представляетъ нормальный способъ дѣйствія. Она, несомнѣнно, съ нимъ связана если не въ текстахъ, то, по крайней мѣрѣ, на дѣлѣ. Можно ли однимъ отказомъ чиновникамъ въ синдикатскомъ правѣ помѣшать этимъ широкимъ движеніямъ, которыя черпаютъ свое происхожденіе гораздо менѣе въ разрѣшеніяхъ закона, чѣмъ въ жизненной необходимости? Если намъ позволено выразить свое мнѣніе, мы думаемъ, что правительство должно мечтать не о репрессіи, а о предупрежденіи причинъ неудовольствія среди служащихъ въ публичныхъ управленіяхъ, причинъ, которыя были указаны людьми, почтительность которыхъ по отношенію къ публичной власти не возбуждаетъ никакого сомнѣнія. Если же оно останется на пути подавленія, ему придется бороться съ законнымъ неудовольствіемъ людей, уставшихъ вести „жизнь, уничижающую ихъ (une vie dégradante)“ [2]). Не увеличитъ ли лишь репрессія причинъ неудовольствія?

Но государство, однако, не можетъ предоставить чиновникамъ требуемаго ими права, подъ страхомъ собственнаго изчезновенія; съ другой стороны, если оно его и не предоставляетъ, оно не будетъ въ состояніи помѣшать чиновникамъ пользоваться этимъ правомъ, когда къ этому представится случай [3]). Государство находится въ тупикѣ: „идея властнаго авторитета заключается въ самомъ понятіи государства [4])“, справедливо поучаетъ профессоръ Бертелеми: именно на эту идею наталкивается, чтобы разбиться объ нее, всякое требованіе свободы и равенства.

Борьба чиновниковъ, объединенныхъ въ центральномъ коми-

или служащими желѣзныхъ дорогъ, арсеналовъ и другихъ государственныхъ предпріятій.

[1]) Chambre. Doc. parlem. № 36. Journal Officiel, p. 492.

[2]) Le Temps, № отъ 30 января 1906 г.

[3]) Dubief пишетъ въ своей книгѣ: „A travers la legislation sociale“: „Истина заключается въ томъ, что государственные служащіе были бы беззащитны передъ капризами всемогущей администраціи, если бы они не имѣли права стачекъ“ (стр. 11).

[4]) Traité de droit adm. (3 изд.), стр. 9.

тетѣ для защиты синдикальнаго права, не можетъ окончиться легальнымъ признаніемъ ихъ права на синдикатъ и стачку, такъ же, какъ борьба между хозяевами и рабочими не окончилась принятіемъ закона 1884 года. Легальныя права не представляютъ собою таинственной силы, они не развиваются съ неизбѣжностью въ пользу тѣхъ, къ кому они относятся: когда они получены, ихъ нужно еще оживить, придать имъ органическій характеръ, что̀ можетъ быть лишь результатомъ безпрерывнаго дѣйствія, солидарности, тѣсно связанной и широко распространенной. Мы должны признать въ центральномъ комитетѣ, который лучшіе элементы своей пропаганды черпаетъ внѣ доклада г.Барту и вдали отъ закона,—только одинъ эпизодъ борьбы, такой великой, такой обширной, такой долгой, что онъ изчезнетъ въ ней такъ незамѣтно, какъ теперь легальная дѣятельность рабочихъ изчезаетъ въ революціонной дѣятельности, ведущейся посредствомъ синдикатовъ, которая отнынѣ пріобрѣла преимущественное значеніе [1]).

---

[1]). Краткая библіографія: J. Paul Boncour. Les syndicats de fonctionnaires (1906 г.); Maxime Leroy. Le droit des fonctionnaires (ed. par la Ligue des droits de l' Homme, 1906); Revue Bleue, статьи G. Cahen'a (3 іюня, 26 августа 1905 г.); Revue politique et parlementaire, статьи Demartial'я, Bertod, Ferdnand Faure (мартъ 1906 г.), Duguit (апрѣль 1906 г.), Cahen'a (іюль 1906 г.); Bulletin officiel de la ligue des droits de l' Homme, rapport de Maxime Leroy (15 мая 1906 г.); Revue de Paris, статьи Berthélemy (15 февраля 1906 г.), Barthou (1 марта 1906 г.); Pages libres, статьи Ch. Guieysse (18 ноября 1905 г.) и Borit (9 декабря 1905 г.), воспроизведеніе рѣчи M-e Jean Raynal передъ Государственнымъ Совѣтомъ (30 іюня 1906 г.); Mouvement Socialiste, статьи Beaubois и Laurin (15 апрѣля и 1 марта 1905 г., 15 февраля 1906 г.); Manuel gén. de l' instruct. prim., статья Ferd. Buisson'a (20 января 1906 г.); Revue des questions pratiques de législat. ouvr. et d' économ. sociale, статья Berthélemy (1 іюля 1906 г.); Revue Socialiste, статья Rodrigues (15 октября 1905 г.); Les Temps Nouveaux, статьи P. Delesalle (11 ноября 1905 г.) и Michel Petit (7 іюля 1905 г.); Le Temps, письмо Glay'a (20 ноября 1905 г.), и т. д.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

Дѣятельность ассоціацій и синдикатовъ чиновниковъ и вліяніе ея на государство.

Старый Порядокъ былъ неизмѣнно враждебенъ по отношенію къ ассоціаціямъ, какъ религіознымъ, такъ и свѣтскимъ. Указъ Филиппа Красиваго отъ 1305 года запрещалъ, подъ страхомъ тюрьмы, всякое собраніе, состоящее болѣе, чѣмъ изъ пяти человѣкъ; Ришелье, королевскимъ указомъ отъ 1629 года, запретилъ всякія собранія „подъ видомъ братствъ или какимъ бы то ни было другимъ видомъ"; эдиктъ Людовика XIV (1666 года) добавляетъ: „даже и подъ предлогомъ благотворительныхъ пріютовъ (hospice)". Феррьеръ, въ своемъ *юридическомъ словарѣ* такъ формулируетъ общее правило: „Всегда считалось неоспоримой истиной, что никто не можетъ образовать безъ разрѣшенія государя никакой конгрегаціи, коллегіи или общины, какъ для цѣлей религіозныхъ, такъ и для цѣлей гражданскихъ. Нельзя, слѣдовательно, соединяться между собою для образованія постояннаго союза, безъ разрѣшенія и грамоты короля" [1]).

Французская революція захватила себѣ корону Людовика XVI прежде, чѣмъ лишила его головы. Едва только былъ изданъ декретъ 13—19 ноября 1790 года въ пользу свободы ассоціаціи, какъ законъ 14—17 іюня 1791 года снова запретилъ гражданамъ „одинаковаго состоянія" объединяться „на почвѣ своихъ, якобы взаимныхъ интересовъ", а 29 и 30 сентября и 19 октября 1791 года Учредительное Собраніе декретомъ запретило клубы и политическія ассоціаціи. Свобода политическихъ ассоціацій вновь появилась на короткое время въ 1793 году, чтобы снова изчезнуть послѣ термидора. Свобода ассоціацій, которая являлась ставкою въ партійной борьбѣ, не уживалась съ новымъ режимомъ,—

[1]) Историческія указанія по этому предмету см. у Trouillot et Chapsal. Du contrat d'association (1902 г.).

былъ ли онъ монтаньярскимъ или термидоріанскимъ. Статья 291 уголовнаго кодекса, расширяя запрещеніе, постановила: „Никакая ассоціація, состоящая болѣе, чѣмъ изъ 20 лицъ, имѣющихъ цѣлью собираться ежедневно или въ опредѣленные намѣченные дни для занятій предметами религіозными, литературными, политическими или иными, не можетъ образоваться иначе, какъ съ разрѣшенія правительства и съ соблюденіемъ условій, которыя государственная власть признаетъ за благо поставить данному обществу“. Таково было дѣйствующее законодательство до 1901 года, при чемъ въ промежуткѣ оно было еще ухудшено закономъ 1834 года.

Такимъ образомъ, ассоціація совершенно выходила изъ области публичнаго права: ея образованіе, ея жизнь составляли область „дѣйствій государя“ (faits du prince). При государственномъ строѣ, при которомъ королевская власть была всѣмъ, частные люди, дѣйствительно, не имѣли повода соединяться: король, его уполномоченные, установленныя учрежденія, должны были въ достаточной мѣрѣ обезпечивать защиту и развитіе коллективныхъ интересовъ. Объединяться, не значило ли это заниматься общими интересами, т. е. присваивать себѣ права короны, которая, всевѣдущая и все предвидящая по самому принципу, одна только можетъ знать народныя нужды и призвана удовлетворять ихъ? Такова была теорія королевской власти; однако, не будучи въ силахъ придать своей абсолютной власти дѣйствительно индивидуальный характеръ, король былъ вынужденъ допустить образованіе братствъ и конгрегацій и предоставить нѣкоторыя прерогативы представителямъ ихъ недѣлимыхъ и неотчуждаемыхъ имуществъ (aux „gents de main morte“). Но, дѣлая эти уступки, онъ не отказывался отъ своей неограниченной воли, оставляя за собой право давать и отнимать во всякій моментъ свои милости. Теорія, которая осталась въ силѣ до нашихъ дней, показываетъ, до какой степени подданные короля юридически были лишены всякой иниціативы; если мы и сейчасъ еще подданные, то можно судить, на сколько наши отцы еще въ большей степени должны были быть ими. Въ засѣданіи палаты депутатовъ 22 марта 1906 года г. Адріенъ Веберъ потребовалъ у министра финансовъ учрежденія внѣпарламентской комиссіи, въ которую были бы приглашены члены общаго союза служащихъ по управленію косвенными налогами, въ цѣляхъ изученія нѣкоторыхъ улучшеній, требуемыхъ служащими этого управленія. Министръ отвѣтилъ

въ тонѣ благоволенія настоящаго министра старой монархіи: „я одушевленъ по отношенію къ служащимъ по моему вѣдомству самымъ благосклоннымъ либерализмомъ. Однако, я думаю, что они обязаны повиноваться правительству. Если вы требуете, чтобы я справлялся объ ихъ интересахъ, прежде чѣмъ подписывать декретъ, я не примину это дѣлать, но нѣтъ необходимости ставить ширму между министромъ и его подчиненными. *Послѣдніе должны довѣрять правительству и на него возлагать свои надежды*". Вотъ поползновеніе на полное предоставленіе всѣхъ правъ гражданъ въ руки правителей, претензія на всевѣдѣніе, требующее для своего существованія всеобщаго молчанія и повиновенія.

Ассоціація, послѣ закона 1 апрѣля 1901 года, вступила въ область гражданскаго права: частныя лица получили возможность свободно образовывать ассоціаціи; трудности, связанныя съ ассоціаціями, приняли теперь юридическій характеръ. По сравненію со старымъ регальнымъ порядкомъ, это законодательство имѣетъ очень большое значеніе: ассоціація, которую королевская власть всегда разсматривала, какъ посягательство на ея права, вступаетъ въ область закона, и она входитъ туда со всѣми характерными свойствами, которыя даны ей самой необходимостью. Ассоціація, несомнѣнно, „анархична", какъ это столько разъ утверждали министры въ своихъ циркулярахъ,—если понимать это слово въ томъ смыслѣ, какой они ему придавали. Ассоціація—это свободное обсужденіе, а ничто не можетъ болѣе противорѣчить слѣпому повиновенію; ассоціація—это договоръ, а договоръ есть отрицаніе власти. Все, что имѣетъ характеръ договора, противорѣчитъ власти, которая, по существу своему, одностороння. Въ самомъ дѣлѣ, договоръ выдвигаетъ, какъ принципъ, равенство сторонъ и взаимность обязательствъ; договоръ—это основаніе прудоновскаго федерализма, отрицающаго государство и въ то же время укрѣпляющаго порядокъ.

Такимъ образомъ, не входя въ обсужденіе по существу, не приступая къ изученію программы ассоціацій, къ указанію ихъ цѣлей, мы можемъ уже видѣть, что ассоціаціи являются какъ бы организмами, разлагающими государство: это важно отмѣтить предварительно. Можно уже, пожалуй, предвидѣть неизбѣжныя слѣдствія такого положенія: мы упираемся въ тупикъ. Ассоціація, правильно образованная, не можетъ не проявлять противозаконной дѣятельности (исключая, конечно, ассоціаціи артистическія), потому что, какъ это инстинктивно чувствовали всѣ государственные режимы,

возможно лишь одно изъ двухъ: или ассоціація политическаго или профессіональнаго характера допускаетъ свободное обсужденіе, или она не допускаетъ его, или она дѣйствуетъ, или она не дѣйствуетъ. Если она допускаетъ свободное обсужденіе, она начинаетъ обсуждать законы, правительство; обсуждать же законы, приказанія правительства — это значитъ открыть дверь для неповиновенія, беззаконія. Это правило опыта. Законъ есть приказаніе; приказаніе не подлежитъ обсужденію. Обсуждать законы!— Это ересь. Желать реформировать законы, признавать ихъ плохими—это уже значитъ оказывать неповиновеніе; дискретировать законы—это уже значитъ въ нѣкоторомъ родѣ нарушать ихъ. Судья Маньо (le président Magnaud) свободно обсуждаетъ законы и, лишь послѣ такого обсужденія, онъ нарушаетъ ихъ въ своихъ знаменитыхъ рѣшеніяхъ. Съ другой стороны, если ассоціація не допускаетъ свободнаго обсужденія, мы имѣемъ дѣло съ группировкой по существу тождественной съ учрежденіями, по собственной охотѣ осуществляющими функціи добровольной гражданской жандармеріи: здѣсь договоръ имѣетъ номинальное лишь значеніе.

Министры не разъ высказывались по этому поводу: „Автономія чиновниковъ... называется анархіей, — писалъ въ 1887 году министръ народнаго просвѣщенія Спюллеръ,—а автономія обществъ чиновниковъ—это была бы организованная анархія". Г. Лубе, министръ публичныхъ работъ, писалъ въ 1878 году: „Служащіе путей сообщенія и горнаго вѣдомства забыли бы элементарные принципы дисциплины, если бы стали обсуждать вопросы, которые по существу своему относятся къ области административной и правительственной. Допускать подобныя дѣйствія—это значило бы ввести анархію въ отношенія между служащими и администраціей". „Признать ассоціаціи, добавилъ г. Рамбо, министръ народнаго просвѣщенія, въ циркулярѣ отъ 30 января 1897 года,— это значило бы замѣнить администрацію административной анархіей". Въ томъ же духѣ высказываются и публицисты.

Во Франціи всѣ были поражены, пишетъ г. Поль Леруа-Больё, излишествами синдикализма. Дебаты 7 ноября 1905 года, въ палатѣ депутатовъ—лишь одинъ изъ эпизодовъ этой эры... анархіи, которую открыло господство синдикатовъ... Это вѣяніе распространилось даже на служащихъ самыхъ важныхъ отраслей государственной службы [1]).

---

[1]) L'Economiste Français, № отъ 11 ноября 1905 года.

Ассоціаціи чиновниковъ такъ же обезпокаиваютъ правящихъ какъ синдикаты рабочихъ безпокоятъ предпринимателей,—эти ассоціаціи, воздвигающіяся противъ государства, носятъ характеръ настоящихъ синдикатовъ: капиталисты-предприниматели и государственные правители видятъ въ этихъ группахъ силы, вносящія смуту. Чиновникъ, присоединившійся къ ассоціаціи (l'employé associé), обсуждаетъ приказанія, которыя онъ получаетъ, хочетъ имѣть право ихъ обсуждать. Въ области администраціи онъ хочетъ слить во-едино самый трудъ и руководство трудомъ,—вотъ смута, вносимая въ дисциплину; онъ хочетъ, чтобы выслушивались его мнѣнія по вопросамъ объ устройствѣ той отрасли государственной службы, въ которой онъ работаетъ,—вотъ смута, вносимая въ законную регламентацію; онъ хочетъ имѣть право обсуждать назначенія по службѣ,—вотъ посягательство на правительственный суверенитетъ. Гдѣ остановится это обсужденіе, эта критика, это потрясеніе дисциплины? Всякій чувствуетъ, насколько будетъ тщетно желаніе поставить границы движенію, когда оно достигнетъ полнаго разгара; во всякомъ случаѣ всѣ усилія правящихъ направлены на то, чтобы помѣшать этому движенію принять опредѣленныя формы.

Хотя въ настоящее время невозможно предвидѣть всѣ измѣненія, которымъ, подъ давленіемъ этихъ ассоціацій, подвергнется государство въ смыслѣ его монархической эволюціи, однако и сейчасъ можно высказать нѣкоторыя предположенія на ближайшее будущее.

Критика прежде всего коснется государства, при попыткахъ найти способъ придать договорный характеръ отношеніямъ между высшими и низшими чиновниками: ассоціаціи и синдикаты чиновниковъ нападутъ прежде всего на то, что называется іерархіей. Различаясь нѣсколько по формѣ, въ зависимости отъ того, исходятъ ли они отъ синдикатовъ или ассоціацій, требованія объединенныхъ чиновниковъ и рабочихъ всѣ имѣли и будутъ на дѣлѣ имѣть своимъ (какое бы противодѣйствіе это ни вызывало) послѣдствіемъ сообщеніе договорнаго характера отношеніямъ, за которыми государство желало бы сохранить односторонній характеръ: это фактъ, который можно наблюдать уже теперь. Вотъ нѣкоторыя доказательства въ подкрѣпленіе этого.

Въ теченіе октября 1905 синдикатъ муниципальныхъ служащихъ представилъ предсѣдателю соотвѣтствующей комиссіи парижскаго муниципальнаго совѣта списокъ требованій, относящихся

именно къ правиламъ дисциплины. Въ то же время синдикатъ почтовыхъ служащихъ (sous-agents des postes) представилъ министру торговли рядъ требованій, касающихся реорганизаціи ихъ службы, въ смыслѣ улучшенія гигіеническихъ условій, увеличенія персонала и повышенія жалованій. Тулузская группа общаго союза служащихъ по управленію косвенныхъ налоговъ, въ своемъ порядкѣ дня отъ 28 октября 1905 года, послѣ провозглашенія ряда измѣненій въ своемъ статутѣ, добавила, что она признаетъ лишь одинъ боевой органъ: „Независимый отъ управленія косвенныхъ налоговъ, новый органъ освобожденія и соціальнаго обновленія [1])“. Вотъ образчикъ языка синдикатовъ. Служащіе казначействъ, на второмъ своемъ конгрессѣ, приняли [2]) проектъ реформъ, который устанавливалъ на новыхъ основаніяхъ правила пріема на службу, повышеній и жалованія; 27 декабря 1904 года представители различныхъ ассоціацій чиновниковъ собирались съ цѣлью разработки водоизмѣненій, которыя можно было бы ввести по отношенію къ пенсіямъ [3]).

Съ другой стороны, ассоціаціи разрабатываютъ вопросы не только профессіональные, вопросы іерархическаго порядка, но и вопросы общаго свойства; онѣ занимаются предметами, на которые до сихъ поръ смотрѣли какъ на предметы, подлежащіе исключительно обсужденію и вѣдѣнію государства. Вотъ, напримѣръ, начало порядка дня, принятаго на собраніи почтовыхъ служащихъ въ Бордо, въ октябрѣ 1905 года: „Принимая во вниманіе, что государственныя предпріятія промышленнаго характера, какъ почта, телеграфъ и телефоны, постоянно должны находиться въ гармоніи съ соціальной эволюціей, т. е. въ соотвѣтствіи съ потребностями торговли, промышленности и публики вообще; что такое соотвѣтствіе должно соблюдаться какъ въ отношеніи количества линій, числа и надлежащаго состоянія аппаратовъ, перевозочнаго матеріала и подвижного состава различныхъ отдѣловъ, такъ и въ отношеніи удобства и помѣщеній различныхъ службъ и соблюденія правилъ гигіены; принимая также во вниманіе, что число чиновниковъ должно тоже находиться въ соотвѣтствіи съ требованіями службы, что если эта служба и могла осуществляться

---

[1]) Humanité отъ 6 ноября 1905 г.
[2]) Humanité отъ 13 іюня 1905 г.
[3]) Humanité отъ 29 ноября 1905 г.

благодаря напряженію и переутомленію всего персонала, то качество производимаго труда оставляетъ желать очень многаго, и что необходимо усиленіе настоящаго личнаго состава въ значительныхъ размѣрахъ“... На банкетѣ, которымъ закончился конгрессъ общей почтовой ассоціаціи (Association générale des Postes), предсѣдатель ея, г. Сурба, высказался въ томъ же смыслѣ: „что каждой категоріи гражданъ принадлежитъ право изучать устройство тѣхъ частей государственнаго механизма, которыя они приводятъ въ дѣйствіе, и предлагать то, что, по ихъ мнѣнію, можетъ внести улучшеніе... Наши замѣчанія и наши профессіональныя изслѣдованія станутъ цѣнными элементами при оцѣнкѣ положенія вещей. Наши изслѣдованія помогутъ центральной администраціи порвать съ духомъ рутины, съ бюрократическимъ духомъ... который... парализовалъ усилія новаторовъ“.

Какъ читатель, вѣроятно, помнитъ, предсѣдатель общества взаимопомощи полицейскихъ комиссаровъ Франціи и Туниса, главный комиссаръ Генніонъ, говорилъ въ своей вступительной рѣчи: „Мы не представляемъ требованій, это слово звучало бы среди насъ слишкомъ дурно; отъ него нѣсколько отдаетъ неуваженіемъ къ дисциплинѣ, а мы слишкомъ знаемъ цѣну дисциплины, чтобы выражать что-нибудь кромѣ почтительныхъ пожеланій. Впрочемъ, всѣ наши пожеланія направлены къ тому, чтобы увеличить силу полиціи, и мы хотимъ, чтобы она была сильна не вслѣдствіе страха, который она будетъ распространять, а вслѣдствіе довѣрія, которое она будетъ внушать, моральнаго авторитета, который она пріобрѣтаетъ“.

И онъ добавилъ слѣдующія очень ясныя соображенія:

„И мы полагаемъ, что управленіе общественной безопасностью можетъ достигнуть этого результата только въ томъ случаѣ, если оно сдѣлаетъ насъ болѣе интимными сотрудниками, если оно не будетъ считать ниже своего достоинства совѣщаться съ нами объ общей организаціи службы и ея внутреннемъ управленіи“. А нѣсколькими минутами далѣе ораторъ возсталъ противъ этого „бюрократическаго парадокса, что фактъ долгаго пребыванія на какомъ-нибудь служебномъ посту дѣлаетъ васъ неспособными обсуждать методы и организацію этой служебной дѣятельности“

Наконецъ, послѣдній примѣръ: въ циркулярѣ отъ марта 1901 года военный министръ указалъ, въ какой мѣрѣ синдикатъ (въ данномъ случаѣ дѣло шло о синдикатѣ рабочихъ военныхъ заводовъ) можетъ вмѣшиваться въ дѣло администраціи: „Члены како-

го-нибудь синдиката или администраціи, писалъ генералъ Андре, въ силу своихъ повседневныхъ отношеній, въ состояніи знать нужды и положеніе каждаго изъ своей среды; это даетъ имъ надлежащія данныя для того, чтобы обращать вниманіе директора на тѣхъ изъ своихъ товарищей, которые, въ силу своего особаго положенія, заслуживаютъ особаго вниманія и должны быть, по мнѣнію ихъ товарищей, предметомъ какой-нибудь совершенно спеціальной мѣры. Съ другой стороны, они въ состояніи оцѣнить, не могутъ ли послѣдствія такой мѣры въ отношеніи остальныхъ ихъ товарищей послужить препятствіемъ для ея примѣненія". Замѣтьте, какъ рядомъ съ директоромъ государственнаго промышленнаго предпріятія можетъ правильно функціонировать синдикатъ, контроль котораго, очевидно, ограничиваетъ власть директора,—такое сотрудничество, очевидно, идетъ въ разрѣзъ съ традиціоннымъ понятіемъ объ административной іерархіи.

Если мелкій чиновникъ, служащій по производству спичекъ, служащій по производству пороха, служащій министерства, могутъ требовать иныхъ условій труда, обсуждать общественные интересы, вмѣшиваться въ вопросы іерархіи,—что все это значитъ, какъ не то, что государство утрачиваетъ характеръ категорическаго императива? Тамъ, гдѣ есть взаимное обсужденіе, тамъ, несмотря на болѣе или менѣе іерархическія формы, существуетъ договоръ; тамъ, гдѣ есть договоръ, тамъ государственная власть изсчезаетъ, уступая мѣсто юридическому лицу общественнаго характера, подлежащему обще-гражданскимъ нормамъ; въ такомъ гражданскомъ обществѣ нѣтъ болѣе ни подчиненія, ни іерархіи, ихъ смѣняютъ сотрудничество, общественное веденіе дѣла, коммерческія требованія. Чиновники, которыхъ государство держитъ въ рамкахъ своей власти, поднимая голосъ за достиженіе улучшенія своего матеріальнаго положенія, оказываютъ на него давленіе: не долженъ ли характеръ этого давленія обнаруживать несокрушимую тенденцію къ развитію, въ смыслѣ равенства, и не должно ли послѣднее, по мѣрѣ роста числа объединенныхъ въ ассоціаціи, подрывать слѣпое почтеніе къ власти?

Борьба, которую ведутъ ассоціаціи, имѣетъ столько же конституціонный, сколько и экономическій оттѣнокъ: поэтому онѣ имѣютъ чисто синдикальный характеръ. И именно въ этомъ обстоятельствѣ нужно искать мотива, который побуждаетъ правительство дѣлать различіе между синдикатами и ассоціаціями: divide, ut imperes, говоритъ старое правило государственной му-

дрости. Синдикатъ кажется государству болѣе опаснымъ, потому что онъ ярче воплощаетъ принципъ договора, профессіональной группировки; это оружіе пролетаріата, организованнаго, какъ классъ; синдикатъ имѣетъ рабочій характеръ; онъ входитъ въ профессіональныя федераціи (fédérations de métiers) и присоединяется къ биржамъ труда, этимъ „прибѣжищамъ грядущей революціи",—употребляя метафору профессора Бертелеми; синдикатъ имѣетъ характеръ конфедеральный; въ глазахъ синдиката государство—это просто наниматель; жалованье—это обыкновенная заработная плата; назначеніе на службу, разсматривавшееся какъ договоръ публичнаго права или односторонній актъ государственной власти, становится просто договоромъ гражданскаго права, личнымъ наймомъ; законъ бюджета становится въ зависимость отъ закона спроса и предложенія, іерархическая власть становится доступной осужденію [1]); чиновникъ,—лицо, облеченное государственнымъ полномочіемъ, становится служащимъ и рабочимъ, а вмѣстѣ съ этой перемѣной падаютъ всѣ особыя его преимущества, которыя установлены по отношенію къ нему въ уголовномъ кодексѣ; синдикатъ—это примѣненіе статьи 1780 гражданскаго кодекса, которая воспрещаетъ несвоевременныя увольненія, подъ страхомъ возмѣщенія убытковъ, это—посягательство на право увольненія ad nutum; это—распространеніе на общіе суды права разсматривать всѣ предметы, которые только правители, т. е. министры и административные суды, одни имѣли право разсматривать; наконецъ, это право стачки.

Такимъ образомъ государство за синдикатомъ видитъ конецъ своего произвола: можно ли удивляться, что оно, какъ и предприниматели-капиталисты, противится образованію органовъ борьбы, органовъ надзора, этихъ „истинныхъ агентовъ анархіи", какъ говорилъ г. Рамбо, знаменитый профессоръ и министръ народнаго просвѣщенія; въ самомъ дѣлѣ, нельзя отрицать, что они вносятъ смуту въ режимъ личнаго усмотрѣнія и фикціи, въ среду „правительства обожанія, культа и тайны", повторяя выраженія Шатобріана въ его комментаріяхъ хартіи Людовика XVIII.

Противясь административному синдикализму, правительство разсчитываетъ отдалить моментъ, когда административное управленіе, дѣйствительно, станетъ общественнымъ; если оно менѣе

---

[1]) Стачки, выставляющія требованіемъ удаленіе директора или чиновъ надзора.

боится ассоціацій, чѣмъ синдикатовъ, такъ это потому, что первыя кажутся ему—ошибочно, впрочемъ,—менѣе пригодными для подготовленія, столь страшнаго для него, союза обыкновенныхъ наемныхъ рабочихъ съ „budgétivores“, т. е. государственными служащими, жалованье которыхъ опредѣляется бюджетомъ.

Г. Жоржъ Сорель изслѣдовалъ видоизмѣненіе дисциплины на фабрикахъ и заводахъ; выводы и замѣчанія этого изслѣдованія, точнаго, глубокаго, явно построеннаго на данныхъ опыта, можно примѣнить къ видоизмѣненію государственныхъ отношеній; оно позволяетъ намъ предвидѣть, чѣмъ можетъ быть коллективная дисциплина, въ сочетаніи съ пережитками власти [1]).

На порогѣ XIX вѣка промышленная дисциплина была сурова и государство еще усилило эту суровость, снова принявъ на себя роль, которую оно исполняло при старомъ порядкѣ, роль „Grand-Maître des fabriques“—главнаго начальника фабрикъ. Хозяева, при выборѣ управляющихъ своихъ фабрикъ, менѣе интересовались ихъ техническими знаніями, чѣмъ ихъ „кулакомъ“.

„Въ эту эпоху можно было видѣть большую фабрику химическихъ продуктовъ, въ окрестностяхъ Ліона, управляемую бывшимъ жандармомъ; другую фабрику,—на западѣ, которою управлялъ матросъ; одной фабрикой, на югѣ, управлялъ бочаръ“. Заграничная конкурренція принудила къ перемѣнамъ; она заставила внимательно слѣдить за работами заграничныхъ собратій и за работами химиковъ вообще. Тогда все измѣнилось. Новые управляющіе, вышедшіе изъ лабораторій и спеціальныхъ школъ, принесли съ собой техническія знанія и требованія, которыя, согласуясь плохо съ системой абсолютной власти, одновременно измѣнили какъ матеріальные методы производства, такъ и правила дисциплины труда, ибо и то и другое неизбѣжно соединены между собою взаимной зависимостью. „Для новыхъ управляющихъ вся фабрика—это одна большая лабораторія; пріемы труда всегда приблизительны и существенно, чтобы всѣ внимательно слѣдили за мельчайшими подробностями труда. Прогрессивная индустрія имѣетъ своимъ идеаломъ полное сочетаніе лабораторныхъ знаній и фабричнаго производства, качествъ изобрѣтателя и исполнителя“.

Это уже не есть застывшая дисциплина, это дисциплина, ко-

[1]) Georges Sorel. Introduction à l'Economie moderne (2 изд.) стр. 197 и слѣд.

торая должна мѣшать всякой остановкѣ въ новыхъ поискахъ и въ методахъ труда: она противоположна исключительно іерархической дисциплинѣ, которая вся заключается въ опредѣленномъ регламентѣ, во внѣшнемъ надзорѣ, и которая, поэтому, примѣнима лишь къ труду, гдѣ не можетъ быть ни иниціативы, ни сотрудничества, къ такому мелочному раздѣленію задачъ, которое никогда не можетъ установить коллективной жизни между рабочими на почвѣ ихъ труда. Внѣшней дисциплинѣ можетъ соотвѣтствовать лишь рутинный трудъ; въ этомъ нельзя сомнѣваться. При другой системѣ „нельзя уже болѣе говорить, что существуютъ лишь опредѣленныя задачи, подлежащія осуществленію: человѣкъ не просто осуществляетъ данную работу, а онъ старается заставить какъ можно производительнѣе дѣйствовать механизмъ, примѣненіе котораго способно давать самые различные результаты“.

При прогрессивномъ фабричномъ режимѣ, въ особенности признанномъ въ Америкѣ, гдѣ онъ обезпечиваетъ ея промышленное превосходство, „работникъ смотритъ на себя какъ на довѣреннаго уполномоченнаго, онъ употребляетъ орудіе въ дѣло такъ, какъ будто онъ его собственникъ, онъ заботится объ улучшеніи примѣненія послѣдняго, какъ будто ему принадлежитъ будущее“. Вотъ дисциплина, возможная и въ государственной службѣ, которая, если ее очистить отъ политическихъ началъ, является исключительно технической, и которая могла бы быть организована по образцу, даваемому наиболѣе процвѣтающими промышленными предпріятіями: дисциплина становится вопросомъ техническимъ, а не дѣломъ только надсмотрщика, какого-нибудь бочара или моряка, настолько же некомпетентнаго въ управленіи фабрикой химическихъ продуктовъ, насколько начальникъ какой-нибудь чисто бумажной канцеляріи некомпетентенъ въ управленіи почтовымъ отдѣленіемъ или въ веденіи казеннаго предпріятія по производству табака. „Работникъ здѣсь уже не рабъ государства, совершенно поглощаемый общей государственной машиной; это человѣкъ свободный, дѣйствительно самостоятельный, дѣйствующій по собственной иниціативѣ и за собственной отвѣтственностью, увѣренный, что его трудъ и служба найдутъ справедливую оцѣнку, удовлетворительно вознаграждаемый [1])“...

Мы видимъ, такимъ образомъ, какъ могутъ вмѣстѣ уживаться

[1]) Proudhon. De la capacité politique des classes ouvrières (1865 г.) стр. 92.

два столь различныхъ режима и какимъ образомъ, въ какомъ видѣ сотрудничество рабочихъ или чиновниковъ съ начальниками и хозяевами было бы возможно при современномъ строѣ. Несомнѣнно, что путемъ подобнаго рода свободы государственная служба могла бы наконецъ быть освобождена—и это соотвѣтствовало бы интересамъ публики—отъ безотвѣтственности, которая до сихъ поръ мѣшала ея правильному функціонированію.

Наблюденія г. Сореля не стоятъ особнякомъ. Къ подобнымъ же заключеніямъ пришли авторы доклада, прочитаннаго на конгрессѣ Лиги образованія, отъ имени комиссіи по разработкѣ проекта организаціи обязательнаго профессіональнаго обученія, г.г. Бодриляромъ, инспекторомъ начальнаго обученія въ департаментѣ Сены, и Рошерономъ, помощникомъ инспектора ремесленнаго обученія въ Парижѣ [1]).

Если и справедливо, что машина замѣняетъ человѣческую руку и иниціативу работниковъ во многихъ производствахъ, „гдѣ для осуществленія работы необходимы движенія совершенно однородныя, точныя, быстрыя, то изъ этого тѣмъ не менѣе нельзя заключать,—думаютъ эти авторы—что мы присутствуемъ при прогрессивномъ пониженіи интеллигентности рабочаго; совершенно напротивъ, нельзя обойтись безъ человѣка-работника, когда дѣло идетъ объ исполненіи работы, требующей соединенія интеллигентности, вдумчивости и приложенія точныхъ научныхъ знаній.

„Производства, въ которыхъ наука имѣетъ постоянно приложеніе, становятся все болѣе и болѣе многочисленными; нѣкоторыя изъ нихъ создались совсѣмъ недавно, какъ автомобилизмъ, примѣреніе электричества въ промышленности и домашнемъ обиходѣ, механическая тяга во всѣхъ ея формахъ и т. д...

„Чтобы работать въ такихъ производствахъ, чтобы фабриковать, устанавливать, регулировать эти аппараты, все болѣе многочисленные и разнообразные, даже чтобы исполнять подготовочный трудъ для этихъ машинъ, требуются люди, которые были бы болѣе, чѣмъ просто ловкіе исполнители; они должны обладать точными знаніями въ механикѣ, въ черченіи, въ геометріи, въ технологіи, въ естественныхъ наукахъ; нужно, чтобы инженеръ или начальникъ работъ имѣлъ въ своемъ распоряженіи, для осуществленія задуманныхъ

[1]) Цитировано г. Бріаномъ въ его докладѣ о профессіональномъ обу ченіи въ высшемъ совѣтѣ труда (1904 годъ). Publication de l'Office du Travail.

плановъ, рабочихъ, которые бы понимали его и, въ случаѣ надобности, были бы способны вносить въ его планы извѣстныя видоизмѣненія, требуемыя практической стороной дѣла". И далѣе авторы прибавляютъ слѣдующія строки, совершенно ясно выставляющія принципы сотрудничества: „современная промышленность нуждается не только въ ловкихъ исполнителяхъ механической работы, но въ такихъ работникахъ, которые были бы способны исполнять различныя работы одной и той же профессіи или группы однородныхъ профессій. Нужно, чтобы сверхъ ловкости рукъ эти рабочіе имѣли достаточное развитіе, чтобы они умѣли составить и осуществить опредѣленный планъ, чтобы они были способны видоизмѣнять свои орудія, для приспособленія ихъ къ опредѣленному назначенію.

„Такимъ образомъ, современное антиавторитарное движеніе имѣетъ свои источники не въ философіи, а въ потребностяхъ самой промышленности: въ нихъ-то рабочіе, а вслѣдъ за ними, подъ ихъ вліяніемъ, и государственные чиновники черпали и черпаютъ тѣ начала, которыя ведутъ ихъ по пути къ свободѣ,—свободѣ, являющейся результатомъ настоящаго сотрудничества, неспособнаго уживаться съ іерархическими различіями. Чтобы рабочій былъ человѣкомъ, въ истинномъ смыслѣ слова, чтобы онъ, дѣйствительно, былъ работникомъ соціальной республики, нужно, чтобы онъ былъ живой и сознательной ячейкой экономическаго организма; на мѣсто приказанія, снисходящаго сверху и навязываемаго путемъ принужденія, должна явиться гармонія усилій; сотрудничество, необходимое во всякомъ дѣлѣ, должно исходить отъ каждаго работника, отъ свободной воли и энергіи каждаго изъ нихъ. Такимъ образомъ, идеалъ, который можно и должно осуществить, заключается въ томъ, чтобы въ каждомъ изъ вашихъ бюро воля всѣхъ сотрудниковъ участвовала въ организаціи службы и чтобы осмысленное и усердное сотрудничество всѣхъ имѣло бы результатомъ наиболѣе совершенную постановку дѣла" [1]).

* * *

Докладчикъ въ палатѣ депутатовъ закона объ ассоціаціяхъ, г. Труйо, сказалъ: „преступно побуждать,—замѣтьте это хоро-

[1]) Рѣчь, произнесенная г. Семба на банкетѣ общей почтовой ассоціаціи. (Humanité № отъ 7 іюня 1905 г.).

шенько,—не къ правильному измѣненію законовъ, но къ нарушенію ихъ". И г. Валле добавилъ: „ассоціаціи не воспрещено образовываться въ цѣляхъ достиженія измѣненій закона, но ей запрещено дѣлать что-нибудь противное закону".

Итакъ, съ точки зрѣнія закона, чиновники имѣютъ право (это право отрицается лишь на практикѣ) жаловаться на свое профессіональное положеніе; они могутъ дѣйствовать посредствомъ журналовъ, брошюръ, митинговъ, чтобы достигнуть измѣненія своего положенія, улучшенія жалованья и пенсій. Они уже пользуются этимъ: многосиленныя ассоціаціи (служащихъ по таможенному вѣдомству, по управленію косвенныхъ налоговъ, по почтовому вѣдомству, начальныхъ учителей) обращали на себя вниманіе парламента посредствомъ открытыхъ писемъ, делегацій, резолюцій конгрессовъ. Смутное недовольство первыхъ дней, организовавшее движеніе, приняло затѣмъ форму точныхъ требованій, мотивированныхъ обсужденій и критики.

Нельзя не поражаться тономъ записокъ и докладовъ, составлявшихся ассоціаціями: въ отношеніи фактовъ, они документально обоснованы, полны замѣчаній, почерпнутыхъ изъ опыта; по отношенію къ формѣ, они написаны сдержанно и твердо; что же касается выводовъ, то они показываютъ, до какой степени стало необходимымъ сотрудничество чиновниковъ съ своими начальниками.

Какъ помнитъ читатель, въ рѣчи, важный отрывокъ изъ которой былъ процитированъ выше, предсѣдатель ассоціаціи полицейскихъ комиссаровъ протестовалъ противъ „бюрократическаго парадокса", который совершенно раздѣляетъ управленіе и непосредственную работу: противъ этого парадокса борются всѣ ассоціаціи чиновниковъ. Благодаря ассоціаціямъ, чиновникъ начинаетъ обнаруживать интересъ къ своему труду; но какъ же этотъ трудъ можетъ представлять для него какой-нибудь интересъ, если онъ производится только рукой, водящей по бумагѣ, и работнику никогда не предоставляется возможности показать свою иниціативу, развитіе, духъ сообразительности и находчивости? Онъ требуетъ, чтобы обращали вниманіе на замѣчанія, которыя онъ можетъ сдѣлать въ предѣлахъ своей технической компетентности: именно въ зависимость отъ этого условія взаимнаго сотрудничества г. Жервилль-Реашъ поставилъ изчезновеніе военной дисциплины изъ административныхъ канцелярій, зависимость, печальныя послѣдствія которой онъ показалъ въ своемъ, теперь уже старомъ,

бюджетномъ докладѣ: „Чиновника слишкомъ заставляютъ смотрѣть на распоряженія начальника, какъ на безусловныя повелѣнія,— пишетъ онъ,—отсюда проистекаетъ много нежелательныхъ явленій, которыхъ можно бы было избѣжать при посредствѣ нѣсколько большей независимости подчиненнаго. Если бы дѣло обстояло такъ на всѣхъ ступеняхъ іерархіи, то это привело бы къ созданію канцелярін, откуда изгнано всякое обсужденіе дѣлъ и гдѣ приказъ начальника, осуществляемый съ верху до низу іерархической лѣстницы на началахъ пассивнаго повиновенія, оставляетъ мало мѣста изученію, иниціативѣ, личной отвѣтственности его сотрудниковъ [1])“.

Необходимость такого коллективнаго участія служащихъ административныхъ учрежденій въ функціонированіи этихъ учрежденій въ слѣдующихъ выраженіяхъ была отмѣчена г. Семба, — депутатомъ, принадлежащимъ къ партіи, очень далекой отъ партіи г. Жервилль-Реаша: „Современный человѣкъ, признанный достаточно зрѣлымъ, чтобы участвовать въ качествѣ избирателя въ организаціи политической власти, долженъ быть также признанъ въ качествѣ работника способнымъ принимать сознательное участіе въ работѣ, которую онъ исполняетъ. Работа отъ этого нисколько не ухудшится, а, напротивъ того, вся проникнется жизнью, освободится отъ всѣхъ искусственныхъ элементовъ, отъ инерціи, отъ застарѣвшей рутины, отъ этихъ приказовъ, которые продолжаютъ существовать послѣ того, какъ давно исчезли вызвавшія ихъ причины, отъ этихъ странныхъ предписаній, которыя стѣсняютъ и раздражаютъ публику, безполезно утомляютъ служащихъ и даромъ растрачиваютъ деньги плательщиковъ налоговъ“.

Это сотрудничество уже дало хорошіе результаты въ одной области административнаго управленія, если вѣрить свидѣтельству человѣка, котораго, въ силу его служебнаго положенія, менѣе всего можно заподозрить въ пристрастіи въ данномъ направленіи: министръ торговли (г. Дюбифъ) сказалъ на банкетѣ общей ассоціаціи почтовыхъ служащихъ (Association générale des Postes) отъ 12 іюня 1904 года: „Посредствомъ вашей ассоціаціи, вы защищаете интересы публики и ваши собственные; вы создали замѣчательное орудіе реформъ. Вы даете управленію совѣты, которые для него полезны; вы дѣлаете это съ тѣмъ пониманіемъ условій труда, которымъ могутъ обладать только люди ремесла, какими вы являетесь. Мы признали вашу роль чрезвычайно полезной...“

[1]) Gerville-Réache. Докладъ о морскомъ бюджетѣ на 1886 г., стр. 89.

Можно указать на слѣдующій опредѣленный примѣръ этой роли. Ассоціація кондукторовъ и служащихъ по вѣдомству путей сообщенія (L'association des Conducteurs et Commis des Ponts et Chaussées) потребовала отъ министра публичныхъ работъ Тиллайе повышенія жалованій; но она требовала этихъ повышеній лишь какъ послѣдствія уменьшенія, путемъ упраздненія опредѣленнаго числа безполезныхъ должностей: 1.100 кондукторовъ и 100 инженеровъ. Г. Боденъ, преемникъ Тиллайе, осуществилъ нѣкоторыя изъ этихъ требованій посредствомъ декрета 7 ноября 1899 года, предусматривающаго ежегодное упраздненіе шестидесяти должностей кондукторовъ и шестидесяти служащихъ (commis). Это была даровая реформа. Еще и въ настоящее время ассоціація, объединяющая почти всѣхъ служащихъ, предполагаетъ на 6.100 служащихъ упраздненіе 1.500 изъ нихъ. Такимъ образомъ, вмѣшательство ассоціаціи приводитъ не къ затрудненію государственной дѣятельности, а къ облегченію ея [1]).

Лучшее средство борьбы съ рутиной и апатіей въ области государственной службы—это предоставить чиновникамъ иниціативу и свободу въ ихъ трудѣ, исполненіи ихъ обязанностей; заинтересовать ихъ морально въ ихъ технической дѣятельности. Одинъ изъ пунктовъ программы ассоціацій чиновниковъ — это совмѣстное сотрудничество чиновниковъ, объединенныхъ въ ассоціаціи, въ цѣляхъ осуществленія государственной службы.

Ставъ свободными, чиновники станутъ отвѣтственными; будучи отвѣтственными, они будутъ болѣе активными, они будутъ размышлять о своемъ трудѣ; такія размышленія могутъ быть только полезны для службы. Здѣсь мы имѣемъ дѣло съ рядомъ послѣдствій, которыя перепутываются между собою, являясь то причиной, то слѣдствіемъ, слѣдуя закону, который каждый можетъ наблюдать вокругъ себя.

Жизнь, иниціатива въ области государственной службы, не могутъ зависѣть отъ регламентаціи путемъ власти, регламентаціи, которая стремится напередъ установить всѣ мельчайшія детали: бюрократическая канцелярщина и іерархическій контроль дали намъ на этотъ счетъ несокрушимыя доказательства. Вся наша опытность людей, составляющихъ объектъ управленія (administrés), приводитъ насъ къ констатированію этого факта; отъ

---

[1]) G. Cahen. Les associations des fonctionnaires. Revue Bleue отъ 22 іюля 1905 г., стр. 119.

него, слѣдовательно, нужно исходить въ поискахъ разрѣшенія проблемы.

Проблема можетъ быть поставлена лишь въ слѣдующихъ предѣлахъ: найти такую организацію, въ силу которой административныя учрежденія самопроизвольно, по внутренней необходимости, дѣйствовали бы съ надлежащими пониманіемъ дѣла, компетентностью, инціативой, живостью. Эта постановка вопроса диктуетъ рѣшеніе: если бюрократическая іерархія была неспособна дать намъ этого проявленія пониманія, компетентности, инціативы, живости, то не представляется ли неизбѣжнымъ предоставить поле свободѣ и технической способности?

„Синдикаты, говоритъ манифестъ начальныхъ учителей-синдикалистовъ, должны подготовляться къ образованію кадровъ будущихъ автономныхъ организацій, которымъ государство предоставитъ заботу объ осуществленіи, подъ его и ихъ взаимнымъ контролемъ, различныхъ отраслей государственной дѣятельности, прогрессивно соціализированныхъ“ [1]).

Ассоціаціи чиновниковъ уже начали въ современномъ государствѣ свою работу освобожденія и технической реорганизаціи: судя по ихъ дѣятельности, мы можемъ быть увѣрены, что только онѣ способны обезпечить реформы, потому что компетентность и свобода могутъ быть только дѣломъ людей компетентныхъ и свободныхъ.

Было высказано мнѣніе, что ассоціаціи, такимъ образомъ, займутъ мѣсто правительства и парламента, которые, въ силу конституціи, одни только призваны рѣшать вопросы распорядка государственной службы. Несомнѣнно, что это такъ, но какъ можно помѣшать этому замѣщенію? На этотъ вопросъ отвѣтилъ, повидимому, г. Антонинъ Дюбостъ, главный докладчикъ финансовой комиссіи сената; по его терминологіи можно заключить, какое административное возбужденіе вызываютъ ассоціаціи. Отмѣтивъ, что всѣ его предшествовавшіе доклады (1901—1904 г.г.) доказывали, что современная организація нашей государственно-хозяйственной дѣятельности (въ частности, отдѣлы пенсіонный, по взиманію налоговъ, монополіи, государственныя промышленныя предпріятія) „неизмѣнно отличалась безпорядочностью и расточительностью“, онъ прибавляетъ, что „его критика, настойчивая и справедливая, не оказала никакого оздоровляющаго дѣйствія

---

[1]) L'Humanité, номеръ отъ 24 ноября 1905 г.

на соотвѣтствующіе отдѣлы". „Можно было бы однако думать, добавляетъ онъ, что послѣ стольнихъ замѣчаній, на которыя нечего было возразить, были, наконецъ, сдѣланы попытки, если не уничтожить совершенно, то, по крайней мѣрѣ, исправить нѣкоторыя административныя традиціи. Мы, съ сожалѣніемъ, должны сказать, что ни одной подобной попытки не было проявлено и что отмѣченныя злоупотребленія, какъ ни достойны они порицанія, какъ ни подавляющи они для бюджета, продолжаютъ лежать на немъ всей своею тяжестью".

Всѣ эти вопросы въ настоящее время составляютъ предметъ изученія ассоціацій чиновниковъ. Дѣйствительно, г. Антонинъ Дюбостъ замѣчаетъ въ своемъ докладѣ, что „злоупотребленія отмѣчаются каждодневно... тѣми, кто принужденъ принимать въ нихъ участіе" [1]). Тамъ, гдѣ оказались безсильными авторитарныя средства контроля, испытываются средства контроля, приводимаго въ дѣйствіе свободой.

До сихъ поръ капиталистическая система подвергалась нападеніямъ лишь въ своей экономической организаціи, въ формѣ конфликтовъ между предпринимателями и рабочими: ассоціаціи чиновниковъ дѣлаютъ нападеніе на него въ его политической организаціи, переносятъ конфликтъ въ бюрократическія учрежденія, которыя должны охранять эту организацію. Борьба, которая до сихъ поръ велась въ нѣдрахъ режима, въ самомъ сердцѣ производства, продолжается на периферіи, распространяется на орудія обороны, воздвигнутыя на границахъ, чтобы защищать неравное распредѣленіе тягостей и выгодъ режима. Только тупое повиновеніе гражданской жандармеріи, поставленной на стражѣ этихъ оборонительныхъ средствъ, давало возможность режиму поддерживать свое существованіе: въ случаяхъ промышленныхъ конфликтовъ она приводила въ дѣйствіе власть,—въ видѣ судей, вооруженнаго вмѣшательства, полиціи и т. п. Если же даже тѣ, кто поставлены на границахъ, чтобы охранять ихъ, братуются съ нападающими, если чиновники вступаютъ въ биржи труда, то какое средство останется у экономическихъ обладателей власти, чтобы вести борьбу? Разъ власть сама измѣняетъ себѣ, то передъ организованнымъ пролетаріатомъ останутся лишь офицеры безъ войска: вотъ что слѣдуетъ за иниціативой мелкихъ и среднихъ государственныхъ чиновниковъ; это расширеніе классовой борьбы

---

[1]) Докладъ о бюджетѣ на 1905 г., стр. 84, 85 и 89.

въ силу тѣхъ же основаній, которыя возбудили первыя волненія въ крупной промышленности.

Такимъ образомъ, передъ государствомъ лицомъ къ лицу становятся ассоціаціи и синдикаты, которые требуютъ участія въ руководствѣ; среди этихъ группировокъ неизбѣжно все болѣе и болѣе будутъ изчезать реальныя различія, которыя законъ установилъ между ними,—таковъ фактъ. Какъ бы ни были юридически обоснованы эти различія, ассоціаціи и синдикаты имѣютъ могучую тенденцію къ общему объединенію противъ государства, которое, конечно, все менѣе и менѣе будетъ въ состояніи удерживать классификацію, не оправдываемую природой отношеній: такъ, рабочій арсеналовъ задастъ себѣ вопросъ, почему онъ имѣетъ право объединяться въ синдикаты, тогда какъ почтовый служащій имѣетъ право объединяться только въ ассоціаціяхъ. Не будетъ возможности долго удерживать imperium при существованіи группъ, оказывающихъ все большее и большее давленіе, группъ, которыя неизбѣжно установятъ, несмотря на всѣ легальныя различія, режимъ равенства, равноцѣнности обязанностей, взаимнаго сотрудничества между чиновниками. Нельзя не предвидѣть этой эволюціи, въ которой падетъ власть, ибо на нее будутъ направлены удары несокрушимой силы компетентности. Такимъ образомъ, противъ односторонней іерархіи и регальнаго порядка встаетъ компетентность и договоръ чиновниковъ, объединенныхъ въ ассоціаціи. Это позволяетъ сказать, что образованіе синдикатовъ и ассоціацій чиновниковъ составляетъ въ эволюціи государства фактъ, столь же важный, какъ созваніе нотаблей Людовикомъ XVI.

Эта эволюція отразилась и въ школьной юридической наукѣ. Для послѣдней государство начинаетъ переставать быть личностью, на подобіе короля, образъ котораго преслѣдовалъ столькихъ теоретиковъ публичнаго права. Частный характеръ, приданный всѣмъ функціямъ исполнительнаго управленія (gestion), отвѣтственность государства, распространенная на чиновниковъ, это конецъ „персонализма“ государства, этой послѣдней метаморфозы монархіи, глубокую критику которой далъ профессоръ Леонъ Дюгюи въ своей прекрасной книгѣ о государствѣ.

Многіе авторы, невольные наслѣдники индивидуалистическихъ теорій стараго режима, еще и въ настоящее время отождествляютъ государство съ личностью, расходясь, впрочемъ, во мнѣніяхъ по вопросу о природѣ этой личности. Различныя отрасли государ-

ственной дѣятельности: публичныя работы, налоги, армія, полиція, отправленіе правосудія и т. д., сводятся ими къ одной личности, т. е. къ субъекту правъ, путемъ слѣдующаго разсужденія, болѣе или менѣе скрытаго въ ихъ абстрактныхъ конструкціяхъ: эти отрасли государственной дѣятельности, разсуждаютъ они, осуществляются какъ права, а права не могутъ существовать тамъ, гдѣ нѣтъ воли, нѣтъ субъекта. Субъектъ, воля—это государство, во имя котораго осуществляются эти права; государство является носителемъ этихъ правъ.

Эти теоріи носятъ регальный характеръ, въ томъ смыслѣ, что онѣ создаютъ противоположеніе государства и частныхъ лицъ. Но слѣдуетъ добавить, что въ то же время онѣ борются съ личной властью и раздѣленіемъ между гражданами, которое ставитъ управляемыхъ въ положеніе служителей управляющихъ; такимъ образомъ, онѣ являются признакомъ эволюціи въ направленіи гражданскаго уравненія; государству, какъ коллективной личности, которая у старыхъ легистовъ сливалась съ монархомъ, современные теоретики противопоставляютъ теперь фиктивную личность государственной власти, отраженіе націи. Государство, говоритъ Эсменъ, „субъектъ и носитель суверенитета, есть лишь юридическое лицо, фиктивная личность“ [1]). Олицетвореніе государства сохраняется лишь для удобства разсужденій людьми, которые не могутъ понять автархіи современнаго синдикальнаго движенія.

Сказать то, что говорятъ названные теоретики, это значитъ сказать много; но этого еще не достаточно: государство, переставъ быть личностью, становится совокупностью всѣхъ гражданъ; это—коллективное осуществленіе государственной дѣятельности, это—организація, стремящаяся, слѣдуя законамъ эволюціи, все болѣе и болѣе ограничивать отношенія личнаго подчиненія между людьми, чтобы замѣнить ихъ координаціей и обмѣномъ равноцѣнныхъ функцій. Какія іерархическія права могутъ возникнуть при этомъ коллективномъ веденіи дѣлъ? Права, которыя направлялись бы противъ гражданъ, противъ тѣхъ, кто обезпечиваетъ различныя отрасли соціальнаго труда, управляемыя не по капризу, а на основаніи опытныхъ законовъ раздѣленія труда? Въ соотвѣтствіи съ этимъ г. Анри Негаръ видитъ въ государствѣ „лишь ассоціацію индивидуумовъ, которые объединяются ради общаго интереса, безопасности и благосостоянія. Чтобы достигнуть этой

[1]) Esmein. Droit Constitutionnel, стр. 3.

цѣли, они соглашаются оставаться совокупными собственниками нѣкоторыхъ общихъ имуществъ и отказаться отъ части своей свободы, обязываясь повиноваться тѣмъ, кого они избираютъ" [1]).

И въ заключеніе, опираясь на замѣчаніе г. Тюржона, авторъ добавляетъ: „государство, государственная власть, не являютсь болѣе личностью, обладающею правами; слѣдуетъ говорить не о правахъ государственной власти, а о ея функціяхъ; государственная власть представляетъ собою не личность, а лишь совокупность чиновниковъ, „властей, установленныхъ въ видахъ осуществленія и защиты правъ, интересовъ и стремленій національной группы" [2]).

Одинъ авторъ пошелъ въ этомъ направленіи далѣе г. Эсмена и затронулъ болѣе глубоко, въ самое сердце, старую теорію государственнаго суверенитета:

„Не слѣдуетъ видѣть въ современномъ государствѣ, говоритъ онъ,—вымышленное лицо, наслѣдника субъективныхъ правъ суверенитета, носителями котораго прежде являлись короли. Выраженіе народное верховенство (suveraineté nationale) имѣетъ только одинъ разумный смыслъ: это отрицаніе подчиненія народа какому бы то ни было личному верховенству" [3]).

А одинъ выдающійся членъ прокуратуры департамента Сены прибавилъ къ этому въ докладѣ, прочитанномъ въ академіи моральныхъ наукъ: „Понятно, что въ монархіяхъ, гдѣ на правительство смотрятъ какъ на благо, народъ раздѣляютъ на двѣ категоріи, изъ которыхъ одна является подчиненной, а другая господствующей; но въ демократіяхъ, гдѣ на правительство смотрятъ какъ на необходимое зло, очень важно, чтобы человѣку, являющемуся въ той или другой формѣ представителемъ государства, не давалось никакого убѣжища, подъ защиту котораго онъ могъ бы скрываться, чтобы поражать гражданъ, являющихся частными людьми".

---

[1]) Henri Négard. Op. cit., стр. 429. Cp. Une définition de l'Etat et de la souveraineté. Revue du droit public, 1899 годъ.

[2]) Op. cit., стр. 429. Cp. Une definition de l'Etat et de la souveraineté въ Revue du droit public. 1899 годъ.

[3]) Barthélemy. De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative. Revue du droit public, 1904 годъ.

ГЛАВА СЕДЬМАЯ.

Будущее государство.

Въ настоящее время наблюдатель уже можетъ намѣтить нѣкоторыя границы эволюціи, которой подвергнется государство въ ближайшемъ будущемъ. Въ противовѣсъ закону регальному мало по малу выступитъ законъ частныхъ соглашеній, въ противовѣсъ властному государственному авторитету выступитъ общественное самоуправленіе (la gestion publique), въ противовѣсъ безотвѣтственному государству—„глава предпріятій" („le chef d'entreprises"), въ противовѣсъ іерархическому режиму государственной службы—режимъ договорнаго найма, въ противовѣсъ частному праву—право публичное, свобода — въ противовѣсъ невыносимому государственному соціализму,—„этой отвратительной системѣ монополій, которая колеблется между меркантилистской анархіей и централизаторской автократіей", какъ говоритъ Прудонъ. Всѣ службы общественнаго характера будутъ стремиться войти въ область исполнительнаго административнаго управленія (la gestion), по образцу коммерческихъ и частно-промышленныхъ предпріятій, съ обыкновенными гарантіями для служащихъ и для публики.

Эта эволюція, какую бы важность она сама по себѣ ни имѣла, остается, какъ мы сказали, въ рамкахъ государства; государство измѣнено, улучшено, но измѣнено и улучшено въ предѣлахъ своей монархической традиціи; неравенство остается въ силѣ и вмѣстѣ съ нимъ остается различіе между техническимъ дѣйствіемъ и административнымъ руководительствомъ. Это еще не есть коллективное веденіе труда (la gestion collective); это еще только сотрудничество служащихъ и рабочихъ съ представителями власти, съ правителями: это демократизація власти.

Что можетъ послѣдовать за этимъ? Въ предсказаніяхъ не

было недостатка. Мы отнюдь не намѣрены прибавить еще одну новую идеологическую гипотезу, новую теоретическую систематизацію ко всѣмъ тѣмъ, которыя уже были предложены: мы не можемъ охватить всѣхъ пружинъ соціологическаго движенія, и все болѣе и болѣе представляется тщетнымъ желаніе приложить къ нему правила, извлеченныя изъ опыта прошлаго. Жизнь опредѣляется экономическими условіями, непрерывная эволюція которыхъ постоянно порождаетъ формы и отношенія, которыя невозможно предвидѣть; никакая соціологія не сумѣла установить принципа, закона, постоянной повторяемости явленія.

Все то, что можно сказать о тенденціяхъ современнаго синдикальнаго движенія, неизбѣжно носитъ на себѣ слѣды очень большой неопредѣленности, зависящей отъ нашего незнанія соціальнаго механизма и возможности технической эволюціи; передъ нами открывается безграничное поле возможностей. Однако умъ человѣческій не легко примиряется съ ограниченіемъ своей любознательности своимъ ежедневнымъ опытомъ, тѣмъ, что онъ можетъ видѣть и осязать; и самый мудрый невольно въ темнотѣ своихъ отрывочныхъ наблюденій ищетъ нѣкоторыхъ лучей просвѣта въ будущее.

Этого просвѣта, несомнѣнно, нужно искать не столько въ однѣхъ ассоціаціяхъ чиновниковъ, сколько въ рабочей синдикальной дѣятельности, въ собственномъ смыслѣ слова: ихъ умѣстно сблизить другъ съ другомъ, и это тѣмъ менѣе можетъ казаться произвольнымъ, что ассоціаціи стремятся къ синдикатамъ, къ биржамъ труда, ко всеобщей конфедераціи труда. Существуетъ тенденція къ объединенію между всѣми этими группировками, хотя онѣ такъ различны по свойству ихъ труда, по ихъ экономической способности, по ихъ соціальному происхожденію. Это фактъ, съ которымъ нужно считаться.

Можно, пожалуй, предвидѣть,—исходя изъ фактовъ, прогрессивное и согласованное развитіе которыхъ мы наблюдаемъ,—что это смѣшеніе рабочаго пролетаріата и чиновниковъ будетъ имѣть своимъ послѣдствіемъ поглощеніе послѣднихъ по основаніямъ, которыя находятся въ связи съ самымъ существомъ синдикальной организаціи: эти чиновники, представители государственнаго авторитета, лишь отчасти являются техническими работниками; они искусственно поставлены надъ дѣйствительными работниками и изчезнутъ вмѣстѣ съ государственнымъ авторитетомъ, существенную часть котораго они составляютъ, вмѣстѣ съ этимъ авторите-

томъ, все могущество котораго основывается на іерархіи и на правѣ распоряжаться государственной силой (force publique), на „регальномъ правѣ“ („droit regalien“), какъ пишетъ одинъ судебный дѣятель [1]). Они исчезнутъ,—и эта тенденція уже намѣчается по отношенію къ представителямъ центральной власти, какъ представителямъ принципа командованія и личнаго произвола,— они исчезнутъ вслѣдствіе некомпетентности loci et materiae, и ихъ замѣнитъ федеральная организація, построенная на техническихъ основаніяхъ, которыя, повидимому, намѣчаются въ правилахъ дѣятельности синдикатовъ.

Ассоціаціи и синдикаты нападаютъ на правительственный авторитетъ. Нельзя сомнѣваться, что въ этомъ отношеніи очень многіе министры были правы: синдикаты несутъ съ собой „анархію“,—правда, немного въ томъ же смыслѣ, какъ имперіалистамъ республика казалась анархической. То, чего не поняли эти политическіе дѣятели, это органическій, методическій характеръ этихъ нападокъ, способность къ порядку, скрывающуюся подъ этими скачками, плохо сдерживаемыми законами; тамъ, гдѣ они желали видѣть лишь безпорядокъ, вопреки свидѣтельству фактовъ и торжественнымъ заявленіямъ, сдѣланнымъ ассоціаціями и синдикатами, мы должны искать признаковъ другого строя, — строя федералистическаго.

Рабочій классъ организованъ на началахъ федераціи: это самая стойкая и самая своеобразная оппозиція традиціонному экономическому режиму; посредствомъ федераціи онъ организуется, онъ борется, онъ живетъ съ того времени, какъ интернаціоналъ работниковъ (въ 1865 году) ввелъ въ рабочую политику этотъ способъ борьбы, теорію которой первый создалъ Прудонъ [2]). Съ тѣхъ поръ можно утверждать, что федерація теперь такъ же естественна для рабочаго класса, какъ централизація для класса буржуазнаго; она родилась сама собой и она ему необходима. Если одна усилила свое могущество, сплотившись вокругъ короля и его бюрократіи легистовъ, превращая себя въ подданныхъ,— другая увеличиваетъ свою силу, расширяя свою свободу, свою автономію, раскрѣпощая себя. Наивысшую степень своего могу-

---

[1]) Maurice vel-Durarnd. La force publique et sa mise en mouvement. Revue du droit public, 1905 г. № 1.

[2]) Proudhon. Le principe federaliste, de la capacité politique des classes ouvrières.

щества буржуазія нашла въ республикѣ, единой и нераздѣльной; единство или смерть!—говорила она. Высшая сила рабочаго класса въ его Всеобщей Конфедераціи Труда, которая живетъ главнымъ образомъ въ теченіе нѣсколькихъ часовъ конгресса, одинъ разъ въ каждые два года, и является формою единства рабочихъ, а не органомъ ихъ руководительства.

Эти рабочія федераціи не имѣютъ никакого отношенія къ федераціямъ государствъ, составляющимъ Германскую Имперію и Республику Соединенныхъ Штатовъ: рабочія федераціи—федераціи профессіональныя, въ отличіе отъ группировокъ второго рода, которыя имѣютъ лишь географическое значеніе. Не случайность рожденія, не рѣка или гора опредѣляютъ производительную силу и предѣлы этихъ рабочихъ федерацій,—ихъ опредѣляетъ ремесло, экономическая полезность; онѣ отличаются однѣ отъ другихъ, слѣдуя раздѣленію труда, которое, естественно, никогда не остается неподвижнымъ, развиваясь вмѣстѣ съ промышленными усовершенствованіями. Разнообразныя въ отношеніи числа своихъ членовъ, онѣ всѣ равны по экономической необходимости, которую онѣ удовлетворяютъ: металлургія, производство пищевыхъ продуктовъ, транспортъ и т. д. Всѣ одинаково необходимыя, онѣ не должны знать соперничества власти; ихъ члены, являясь въ равной степени производителями, объединены технической іерархіей; выходя изъ рамокъ отдѣльной профессіи, они сливаются въ общей организаціи, которая поглощаетъ всѣ отрасли производства, всѣ техническія частности,—это Всеобщая Конфедерація Труда.

Эти федераціи совершенно свободны отъ авторитарнаго характера: всякій импульсъ дается не руководящими комитетами, не делегатами, а идетъ снизу отъ общаго собранія каждаго синдиката, обсужденія котораго переносятся черезъ уполномоченныхъ на конгрессы федеральные и конфедеральные; а рѣшенія послѣднихъ, по общему правилу, принимаются лишь ad referendum, т. е. получаютъ силу лишь по одобреніи большинствомъ синдикатовъ. „Революціонная сила рабочаго класса не въ представительныхъ собраніяхъ; не нужно искать ее и въ краснорѣчіи рабочихъ въ правительственныхъ коллегіяхъ, ее нужно искать тамъ, гдѣ идетъ дѣйствительная соціальная жизнь, тамъ, гдѣ совершается трудъ [1]).

Этотъ федерализмъ, въ извѣстномъ смыслѣ, есть демократія;

---

[1]) Cornelissen. En marche vers la société nouvelle. Стр. 83.

но въ отличіе отъ нашихъ политическихъ демократій, свобода дѣйствительно сохраняется тамъ; она постоянно поддерживается непосредственнымъ дѣйствіемъ каждаго отдѣльнаго лица; делегаціи не существуетъ: все дѣлается, все рѣшается по общему обсужденію, самими заинтересованными; секретари и предсѣдатели синдикатовъ и федерацій всегда были должностными лицами, призванными лишь къ роли исполнителей; въ обеспеченіе этого установлена отзываемость должностныхъ лицъ ad nutum и,—часто примѣняемое на практикѣ,—смѣщеніе лицъ, обнаруживающихъ стремленіе играть роль руководителей. Свобода, невозможная въ обществѣ, построенномъ на неравенствѣ, находитъ дѣйствительное примѣненіе на этихъ сходкахъ, на этихъ общихъ собраніяхъ, на этихъ конгрессахъ, потому что всѣ, кто принимаетъ въ нихъ участіе, дѣйствительно равны, такъ какъ каждый имѣетъ то же экономическое значеніе, что и его товарищи: это работники, производители, обсуждающіе предметы своего ремесла: каждый изъ нихъ дѣйствительно свободенъ, дѣйствительно компетентенъ; частный интересъ смѣшивается съ общимъ почти матеріально, самымъ прямымъ, самымъ непосредственнымъ образомъ. Именно въ такой организаціи можетъ реализоваться согласованность свободъ, намѣченная Руссо: „Обязательства, которыя связываютъ насъ соціальнымъ тѣломъ, обязательны лишь потому, что они взаимны; и ихъ природа такова, что, исполняя ихъ, нельзя работать для другого, не работая также и для себя“ [1]).

Итакъ, федералистское профессіональное движеніе упраздняетъ авторитетъ въ силу внутренней необходимости, въ силу необходимости, истекающей изъ самаго свойства его членовъ: нѣтъ ничего болѣе далекаго отъ безпорядка. Отнынѣ компетентности принадлежитъ право рѣшенія не компетентности отдѣльныхъ лицъ, а компетентности всѣхъ: каждый имѣетъ свою долю въ управленіи; осуществляемое работниками, управленіе перестаетъ быть правительствомъ, оно становится лишь однимъ изъ моментовъ самого профессіональнаго труда; оно исходитъ изъ него, смѣшивается съ нимъ, какъ рядъ движеній, вызывающихъ одно другое. Это,—заимствуя у Консидерана его знаменитое выраженіе и выходя за предѣлы смысла, который придавалъ ему его авторъ,— „непосредственное правленіе“; это,—какъ говорилъ Прудонъ,—

---

[1]) Contrat social II, IV

„правленіе анархіи"; это—экономическій федерализмъ [1]), федерализмъ автархическій [2]). Мы можемъ также сказать,—это профессіональная демократія.

Гдѣ будетъ отнынѣ государство? „Нѣтъ государства тамъ, гдѣ нѣтъ правящихъ и управляемыхъ, гдѣ нѣтъ отдаваемыхъ и исполняемыхъ приказаній, гдѣ нѣтъ единой принятой, признанной воли, которая опредѣляетъ отношенія индивидовъ между собою и отношенія каждаго къ коллективности, гдѣ воля каждаго отдѣльнаго человѣка не подчинена навязаннымъ ей правиламъ, не повинуется исходящимъ свыше приказаніямъ. Эта все регулирующая воля называется суверенитетомъ" [3]).

Можно предвидѣть, какому коренному видоизмѣненію подвергается строй административныхъ учрежденій, вслѣдствіе присоединенія къ синдикальной организаціи ассоціацій чиновниковъ; послѣдніе не могутъ соединиться съ синдикатами, не принявъ ихъ метода работы. Но принять эти методы это значитъ исчезнуть, такъ ихъ регальный характеръ діаметрально противоположенъ характеру этого автархическаго федерализма.

Въ чрезвычайной степени вѣроятно, что отрасли государственной службы, цѣликомъ покоящіяся на государственномъ авторитетѣ (les fonctions d'autorité pure), не могутъ прямо примкнуть къ синдикальному движенію: и дѣйствительно не замѣтно, чтобы онѣ стремились къ нему. Все ихъ удаляетъ отъ него; синдикальное же движеніе особенно возстаетъ противъ нихъ; оно даже борется за ихъ упраздненіе. Только отрасли техническаго характера, функціи такъ называемаго исполнительнаго управленія (de gestion) представляются пригодными для синдикальной дѣятельности; представители одной изъ нихъ, а именно учителя начальныхъ школъ, обнаруживаютъ замѣтное развитіе въ этомъ направленіи, одинъ министръ, а именно морской, уже имѣлъ свой синдикатъ служащихъ. Только въ такого рода должностяхъ будетъ совершаться, будетъ имѣть возможность совершаться трудъ, аналогичный труду специфически пролетарскому: замѣна хозяевъ самими производи-

---

[1]) Поль Бонкуръ удачно нашелъ это счастливое выраженіе въ книгѣ, часто цитируемой, которая носитъ то же заглавіе—„Le fédéralismé économique".

[2]) Автархія—слово, принадлежащее адмиралу Бевейеру.

[3]) G. Cahen. Le gouvernement legislateur, стр. 3. „Раздѣленіе на правящихъ, обладателей силы, и управляемыхъ, подчиненныхъ этой силѣ,—вотъ къ чему сводится государство".

телями въ управленіи производствомъ. Въ самомъ дѣлѣ, именно къ управленію школой стремятся учителя начальныхъ школъ; этого управленія потребовали они въ своемъ синдикалистскомъ манифестѣ. Очевидно, это коллективное управленіе можетъ происходить лишь на основаніяхъ взаимнаго обсужденія, усилій, совмѣстнаго изученія; оно расшатаетъ личный авторитетъ, бюрократическую іерархію, монархическую централизацію. Внѣ этого движенія останутся, слѣдовательно, должности политическаго характера, всею традиціей предоставленныя во власть некомпетентности и произвола власти.

Автархическій федерализмъ, обогащенный всѣми этими истинно профессіональными дѣятелями, разовьется во всѣхъ частяхъ частнаго и публичнаго производства, неся съ собою принципы, которые, составляя его оригинальность, являются законами его жизни. Развиваясь противъ государства, противъ регальной власти, оно замѣнитъ ея методы методами свободы и компетентности, опирающимися на экономическое равенство. Въ одинъ изъ моментовъ этого развитія традиція уступитъ, тогда не будетъ болѣе государства въ томъ смыслѣ, какъ мы его понимаемъ, опирающагося на многовѣковую монархическую традицію; будетъ профессіональное управленіе типа, предвидѣннаго Прудономъ въ концѣ его дѣятельности,—направленное къ наибольшей свободѣ людей, которые, наконецъ, станутъ равными, въ качествѣ производителей и не будутъ знать иной зависимости другъ отъ друга, кромѣ однѣхъ техническихъ связей.

Нѣтъ сомнѣнія, что изъ этихъ обществъ производителей не исчезнетъ всякое единство; извѣстная централизація останется въ новомъ режимѣ: мы видимъ, дѣйствительно, что рабочіе, объединенные въ синдикаты и федераціи, стремятся соединиться въ конфедерацію труда, что чиновники и рабочіе государства создали согласительные комитеты, союзы федерацій. Такимъ образомъ, проявляется постоянная потребность единства, источника которой нельзя искать исключительно въ необходимости быть сильными. Эти федераціи федерацій устанавливаютъ лишь административную связь, взаимную согласованность, а не авторитарное управленіе; это просто федерація, которая вмѣсто того, чтобы прилагаться къ простымъ обществамъ, прилагается къ ассоціаціямъ ассоціацій. Подобныя же тенденціи объясняютъ движеніе во всемъ его цѣломъ.

Единство существуетъ, хотя каждая федерація стремится сохранить наибольшую автономію, подобно тому, какъ каждый

отдѣльный членъ каждой ассоціаціи, входящей въ федерацію, стремится сохранить свою полную самостоятельность. При такихъ условіяхъ единство устанавливается дѣйствительно на прогрессивныхъ началахъ, въ духѣ свободы, и развитіе его само собой останавливается на границѣ этой автономіи, подъ страхомъ саморазрушенія.

Такимъ образомъ, изчезнетъ власть, такъ должно осуществиться предвидѣніе Карла Маркса, въ духѣ прудоновскаго федерализма: „Классъ трудящихся, по мѣрѣ своего развитія, замѣнитъ старое гражданское общество ассоціаціей, которая исключитъ классы и ихъ антагонизмъ; не будетъ болѣе политической власти, въ собственномъ смыслѣ слова, такъ какъ политическая власть есть, именно, оффиціальное выраженіе антагонизма въ гражданскомъ обществѣ“ [1]).

Федеральное единство будетъ проявляться въ формѣ бюрократіи съ ограниченными полномочіями, единственная обязанность которой будетъ заключаться въ объединеніи свѣдѣній, представляемыхъ профессіональными федераціями на общее обсужденіе; она будетъ лишь освѣдомительной службой производства, регистратурнымъ бюро подъ непосредственнымъ руководительствомъ конфедеральныхъ конгрессовъ. Все, что относится къ области рѣшеній плановъ на будущее, дѣйствительнаго труда,—все это останется дѣломъ самихъ производителей. Вопросы порядка, документальное обоснованіе, статистика,—вотъ что будетъ дѣломъ федеральныхъ и синдикальныхъ чиновниковъ: это именно то, что мы уже видимъ въ рабочихъ организаціяхъ, конгрессы и секретари которыхъ являются лишь подчиненными делегатами.

Итакъ отнюдь нѣтъ основаній думать, что бюрократія усилится въ будущемъ, какъ пишутъ столько либеральныхъ публицистовъ [2]), напротивъ, есть основаніе думать, что она сократится какъ въ отношеніи вѣдомства, такъ и въ отношеніи власти; ибо большая часть ея обязанностей будетъ исполняться самими производителями посредствомъ совмѣстнаго обсужденія.

Несогласованность между центральнымъ управленіемъ и психической стороной различныхъ родовъ государственной службы, вредное дѣйствіе которой обнаруживается теперь лишь при по-

---

[1]) Нищета философіи.

[2]) „Соціалисты, напротивъ (сравнительно съ анархистами), далеки отъ мысли уничтожить государственную власть, а еще усложняютъ и даже слишкомъ усиливаютъ ея функціи“. Garraud. Traité du Droit pénal français. Supplément (1896 г.), стр. 3.

средствѣ парламентскаго вмѣшательства, повидимому, должна изчезнуть, что̀ будетъ большимъ благомъ для достоинства людей, которые не будутъ болѣе служить ни режиму, ни партіи, и будутъ одинаково производителями или, если угодно, всѣ одинаково чиновниками, если понимать подъ этимъ словомъ, что каждый будетъ исполнять необходимую для всѣхъ обязанность, если хотятъ сказать, что не будетъ болѣе паразитовъ производства. „Разъ трудъ освобожденъ, всякій человѣкъ становится работникомъ, и производительный трудъ перестаетъ быть признакомъ одного класса“ [1]).

Этотъ экономическій федерализмъ не будетъ имѣть ничего общаго съ прежнимъ корпоративнымъ строемъ, съ которымъ нѣкоторые публицисты [2]) его отождествляютъ, чтобы отвергнуть его. Не говоря о томъ, что критика такого рода должна быть признана идеологической и абстрактной, нужно имѣть въ виду, насколько федерализмъ, проявляющійся въ синдикатахъ, проникнутъ духомъ свободы: здѣсь все устанавливается по общему согласію, въ видахъ постояннаго развитія; единство является здѣсь дѣломъ совокупнаго и развивающагося усилія; каждый призванъ къ обсужденію: онъ не знаетъ хозяевъ, іерархіи, высшей регламентаціи. Вотъ сколько пунктовъ, которые отличаютъ этотъ экономическій федерализмъ отъ корпорацій, гдѣ мастера отличались отъ подмастерьевъ не столько вслѣдствіе раздѣленія труда, сколько вслѣдствіе неравнаго распредѣленія барышей, гдѣ правила были навязаны государствомъ, гдѣ каждое ремесло было плѣнникомъ своихъ привилегій и своей рутины, гдѣ все стремилось къ неподвижности, гдѣ все оправдывалось авторитетомъ; корпораціи, завидующія одна другой, угнетающія, закрытыя для всякихъ улучшеній ихъ техники — это былъ родъ крѣпостей, воздвигнутыхъ противъ общей пользы. Онѣ не знали этихъ соглашеній, этихъ конгрессовъ, этихъ общихъ обсужденій, техническаго равенства каждаго своего члена, этого много-профессіональнаго учрежденія,—конфедераціи, посредствомъ которыхъ синдикальный федерализмъ постоянно находится въ движеніи, подвижный, въ силу необходимости реформаторскій, либеральный, коллективный, открытый всякой потребности, всякому мнѣнію, общему интересу. Это полная противоположность корпораціямъ, потому что въ ос-

[1]) Карлъ Марксъ. Парижская коммуна.

[2]) Fernand Faure. Réponse à l'article de M. Berthod. Revue pol. et parlam., мартъ, 1906 года.

нованіи профессіональнаго федерализма находится свобода—„основная черта возмужалости“, какъ говоритъ Спенсеръ.

Эта организація, равнымъ образомъ, очень отличается отъ той, картину которой далъ г. Шарль Бенуа. Авторъ Кризиса современнаго государства, подвергшійся очень значительному вліянію профессіональной эволюціи, представителями которой являются синдикаты, требуетъ, чтобы государство двинулось впередъ подъ руководствомъ компетентныхъ людей, систематически сгруппированныхъ [1]).

Г. Шарль Бенуа желаетъ „палаты депутатовъ, избранной на основаніи всеобщаго, прямого и равнаго избирательнаго права всѣми гражданами, но раздѣленными, по ихъ профессіямъ, на три или четыре группы, очень широкія, обнимающія все населеніе..., при чемъ каждая изъ этихъ группъ должна выбирать своего представителя изъ своей среды“. Каждый департаментъ имѣлъ бы профессіональное производство, пропорціональное числу избирателей, записанныхъ въ каждой профессіональной группѣ.—Что касается сената, то онъ былъ бы избираемъ не профессіями, а извѣстными общественными единицами: каждый департаментъ имѣлъ бы право на трехъ представителей: одного департаментскаго, избираемаго генеральнымъ совѣтомъ; другого муниципальнаго, избираемаго муниципалитетами; третьяго, избираемаго „мѣстными союзами“, или установленными корпораціями. Подъ этой картиной авторъ пишетъ: „Вотъ, наконецъ, дѣйствительно органическое представительство; здѣсь есть все существенное, что̀ организуетъ, питаетъ и движетъ жизнь въ націи“.

Цѣль г. Шарля Бенуа—это устраненіе главнаго недостатка современнаго режима—некомпетентности. Но достигаетъ ли онъ этой цѣли? Позволительно усомниться въ этомъ, такъ какъ палата депутатовъ, которую онъ предлагаетъ, въ своемъ цѣломъ не будетъ компетентнѣе теперешней; можетъ быть, въ ней окажутся нѣсколько компетентныхъ людей, нѣсколько спеціалистовъ. Что же выйдетъ изъ этого? Одно изъ двухъ: или спеціалисты будутъ одни составлять законъ, такъ какъ ихъ коллеги будутъ полагаться на ихъ компетентность; тогда къ чему нужны другіе депутаты, которые некомпетентны, мнѣніе которыхъ по существу безполезно, ничтожно, дурно, какъ это имѣетъ мѣсто и теперь? Или спеціалисты будутъ оспариваться ихъ коллегами другихъ спеціальностей:

---

[1]) Charles Benoist. Crise de l'Etat moderne, стр. 245 и слѣд.

въ такомъ случаѣ мы впадаемъ въ парламентскій порокъ, который авторомъ объявленъ главнымъ зломъ режима, основаннаго на „неограниченномъ избирательномъ правѣ“.

Сенатъ, этотъ великій совѣтъ общественныхъ корпорацій, такъ же включитъ въ себя спеціалистовъ,—людей, хорошо знающихъ предметъ дѣятельности корпорацій, которыя ихъ выбрали; но что же за этимъ? Въ своемъ цѣломъ, въ своихъ обсужденіяхъ, въ своихъ совокупныхъ вотумахъ сенатъ останется некомпетентнымъ: къ нему нужно примѣнить тѣ же двѣ возможности, что̀ и къ палатѣ депутатовъ, и результатъ будетъ такъ же неудовлетворителенъ.

Большая ошибка ученой и остроумной системы г. Шарля Бенуа заключается въ томъ, что онъ сохраняетъ старыя рамки государственнаго устройства: эти старыя рамки исключаютъ въ силу внутренней необходимости всякую реформу того рода, которую онъ предлагаетъ. Старый строй, эта централизованная государственная власть, неизбѣжно некомпетентная въ силу того, что она исключительно представительная, пытающаяся собрать въ рукахъ немногихъ огромную сложность интересовъ и техническихъ пріемовъ; отсюда родится начало властнаго авторитета, который замѣняетъ мѣстную и профессіональную компетентность; государственный строй авторитаренъ именно потому, что онъ некомпетентенъ. Г. Шарль Бенуа хочетъ сдѣлать его компетентнымъ, желая, чтобы онъ все же оставался авторитарнымъ. Но разъ государственный строй основанъ на компетентности, онъ неизбѣжно перестаетъ быть авторитарнымъ и централизованнымъ, то же, что̀ предлагаетъ г. Бенуа, не можетъ создать ни компетентности, ни децентрализаціи. Центръ національной жизни останется въ Парижѣ, несмотря на созданіе профессіональныхъ коллегій, такъ какъ послѣднія не являются хозяевами въ кругу своей компетентности, своихъ профессіональныхъ интересовъ.

Что не подлежитъ критикѣ, такъ это руководящіе принципы автора Кризиса современнаго государства: дѣйствительно, профессіональный интересъ долженъ быть двигателемъ коллективной жизни. Но какъ? Предшествующія критическія замѣчанія, быть можетъ, указываютъ путь.

Слѣдуетъ установить общую скалу компетентности, но не ея частности: каждая профессія должна сама заботиться объ управленіи и организаціи предметовъ, относящихся къ ея дѣятельности, она одна является распорядительницею, устанавливающею свои

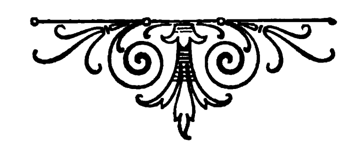
правила. Для этого могутъ собираться конгрессы, очень, однако, подчиненные тому цѣлому, которое они представляютъ; такіе конгрессы должны обсуждать лишь предметы, строго относящіеся къ области ихъ компетентности: такъ, напримѣръ, работающіе въ сельскомъ хозяйствѣ не должны быть призваны къ обсужденію законовъ объ гигіеническихъ условіяхъ въ шахтахъ.

Съ другой стороны, каждая профессія не образуетъ собою интереса, оторваннаго отъ общаго цѣлаго: профессіи имѣютъ общіе интересы, зависятъ одна отъ другой, обмѣниваются предметами обработки, работаютъ совмѣстно. Такимъ образомъ, открывается необходимость въ учрежденіи много-профессіональномъ (pluri-professionnel), имѣющемъ цѣлью установленіе единства между всѣми профессіями страны: оно и будетъ устанавливать правила, выходящія изъ предѣловъ какой-нибудь одной спеціальности, осуществляя, такимъ образомъ, роль того, что теперь называется государствомъ: оно будетъ государствомъ по отношенію ко всѣмъ частнымъ группировкамъ. Различныя профессіи будутъ приведены, такимъ образомъ, къ совмѣстному обсужденію, но въ отличіе отъ того, что произошло бы въ парламентѣ, воображаемомъ г. Шарлемъ Бенуа, вопросы никогда не перейдутъ предѣловъ ихъ совокупной компетентности: профессіональнымъ работникамъ придется изслѣдовать не какой-нибудь предметъ, лежащій внѣ ихъ спеціальности, а способъ примиренія, приспособленія однихъ къ другимъ тѣхъ различныхъ интересовъ, которые они будутъ представлять. Всѣ профессіи соприкасаются между собою; эти точки соприкосновенія не принадлежатъ никакой отдѣльной спеціальности. Слѣдовательно, организація цѣлаго будетъ заниматься лишь вопросами цѣлаго, носящими дѣйствительно коллективный характеръ. Въ такомъ случаѣ спеціалисты будутъ имѣть возможность съ пользою участвовать въ обсужденіяхъ, не переставая быть спеціалистами. Остается сказать, какъ это будетъ примѣняться на дѣлѣ: рабочая организація даетъ на это отвѣтъ. Къ частнымъ конгрессамъ каждой профессіи, частымъ и очень спеціализованнымъ, присоединяются конгрессы всеобщей конфедераціи труда, гдѣ обсуждаются лишь вопросы, превосходящіе кругъ компетентности каждой федераціи; какіе именно вопросы, это чисто практическое раздѣленіе, въ подробности котораго нѣтъ надобности входить.

Общій интересъ, которому, по мысли автора К р и з и с а с о в р е м е н н а г о г о с у д а р с т в а, долженъ служить сенатъ, най-

деть вполнѣ естественное осуществленіе въ обсужденіи многопрофессіональной организаціи, дѣйствительно компетентной, такъ какъ она будетъ обсуждать лишь вопросы общепрофессіональнаго порядка (des questions d'ordre pluri-professionnel); этотъ общепрофессіональный порядокъ (cet ordre pluri-professionnel), естественно, сольется съ общимъ интересомъ, онъ придастъ ему техническую вооруженность, которой не можетъ отнять игра конституціонныхъ комбинацій. Общій интересъ—это дѣйствительно интересъ, общій всѣмъ профессіямъ, всѣмъ людямъ, которые, какъ было сказано, всѣ будутъ исполнять профессіональную, т. е. продуктивную, роль въ обществѣ. Здѣсь нѣтъ мѣста всевозможнымъ фантазіямъ мнѣній, потому что во всякой профессіи существуетъ совокупность опредѣленныхъ правилъ, которыхъ компетентные люди не могутъ нарушить въ силу велѣній какъ соціальнаго, такъ и психологическаго порядка.

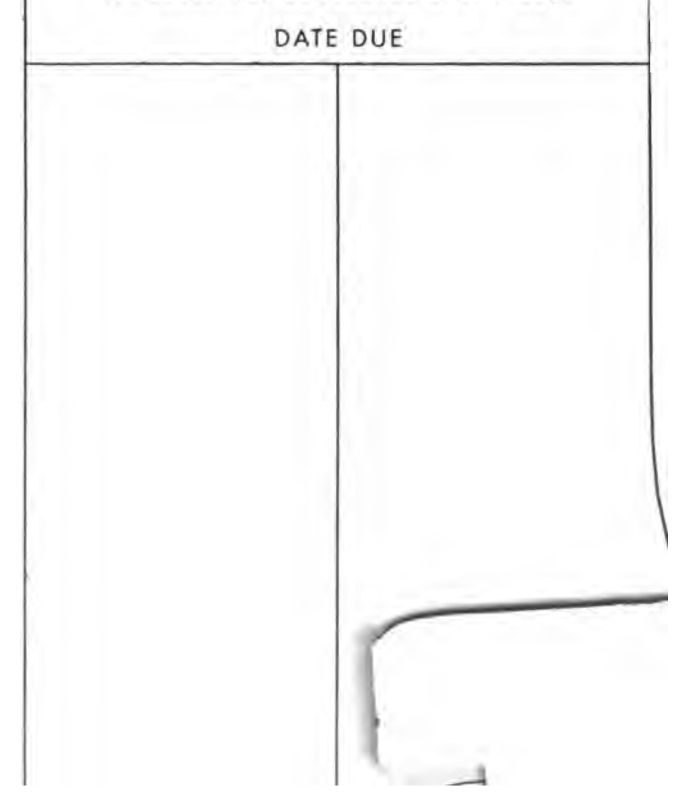
Такимъ образомъ, техническая дисциплина будетъ въ состояніи замѣстить іерархію, а свобода смѣнить авторитетъ. Но слѣдуетъ добавить, что не идеи, не теоретическія размышленія, не нравственная педагогика придадутъ человѣческимъ отношеніямъ форму, которая не будетъ ни іерархической, ни авторитарной; мы можемъ быть увѣрены, что эта свобода не будетъ плодомъ абстракціи. Условія повседневной жизни, постоянныя внушенія нашихъ дѣйствій и занятій, промышленная организація, техника и методъ труда,—одни, сами собою, непроизвольно породятъ, наконецъ, свободу, дѣйствительную, крѣпкую, простую.



76 5224
6/99 31150-93



Stanford University Libraries
3 6105 017 367 645



STANFORD UNIVERSITY LIBRARIES
CECIL H. GREEN LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6004
(415) 723-1493
All books may be recalled after 7 days
DATE DUE





STANFORD UNIVERSITY LIBRARI[redacted]
CECIL H. GREEN LIBRARY
STANFORD, CALIFORNIA 94305-6[redacted]
(415) 723-1493

All books may be recalled after 7 days

DATE DUE

